



Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes

Bundesland Salzburg

**Verwaltungsjahr
1997**

Bisher erschienen:

Reihe Salzburg 1998/1	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Erfüllung der "Maastricht"-Konvergenzkriterien, die psychiatrische Versorgung im Land Salzburg sowie Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Schutzwaldsanierung
Reihe Salzburg 1998/2	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Mautvignette
Reihe Salzburg 1998/3	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf die Gemeinde Bad Hofgastein
Reihe Salzburg 1998/4	Sonderbericht des Rechnungshofes über die Kurzentrum Bad Hofgastein GesmbH & Co KG (inhaltsgleich mit 1998/3)
Reihe Salzburg 1998/5	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf die Landeshauptstadt Salzburg

Auskünfte

Rechnungshof
1033 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466
Fax (00 43 1) 712 49 17

Impressum

Herausgeber:	Rechnungshof 1033 Wien, Dampfschiffstraße 2
Redaktion und Grafik:	Rechnungshof
Druck:	Österreichische Staatsdruckerei AG
Herausgegeben:	Wien, im Dezember 1998



**Tätigkeitsbericht
des Rechnungshofes**

in bezug auf das

Bundesland Salzburg

Verwaltungsjahr 1997

ALLGEMEINER TEIL

A

Vorbemerkungen	
<u>Vorlage an den Landtag</u>	<u>1</u>
<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	<u>1</u>

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle in allen Bundesländern	
<u>Öffentliche Förderungen</u>	<u>3</u>

BESONDERER TEIL

Salzburg	Bereich des Bundeslandes Salzburg	
	<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u>	<u>9</u>
	 Prüfungsergebnisse	
	<u>EU-Mittel in Salzburg; Aufbau- und Ablauforganisation sowie Kontrollsysteme</u>	<u>11</u>
	<u>Krankenhaus Hallein</u>	<u>19</u>
	 Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Salzburg	
	<u>Teilgebiete der Gebarung</u>	<u>29</u>

B

ALLGEMEINER TEIL

Vorbemerkungen

Vorlage an den Landtag

Der RH erstattet dem Salzburger Landtag gemäß Artikel 127 Abs 6 erster Satz B-VG über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr Bericht. Über die Gebarungüberprüfung bei der Landeshauptstadt Salzburg wird dem Gemeinderat der Landeshauptstadt inhalts- und zeitgleich berichtet.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Nachstehend werden in der Regel punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten 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

Öffentliche Förderungen

Vorbemerkungen

Der RH hat — beginnend mit den Tätigkeitsberichten des Verwaltungsjahres 1993 — für alle Bundesländer gleichlautende Bemerkungen zu Hauptproblemen der öffentlichen Finanzkontrolle im Rahmen seiner jährlichen Berichterstattungen veröffentlicht. Die diesjährige Problemstellung befaßt sich mit dem Förderungswesen.

Die österreichische Förderungslandschaft ist historisch gewachsen. Neben der Abwicklung von Förderungen durch staatliche Dienststellen bedienen sich die Gebietskörperschaften auch ausgegliederter Einrichtungen bzw. rechtlich selbständiger Gesellschaften. Es entstand ein im internationalen Vergleich umfangreiches Förderungssystem, das durch eine Vielzahl von Institutionen und Instrumenten gekennzeichnet und schwer überschaubar ist.

Durch den Beitritt zur EU sind die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Förderungen wesentlich geändert worden. Artikel 92 des EG-Vertrages stellt unter dem Aspekt der Wettbewerbsverfälschung und der Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten den Grundsatz der Unvereinbarkeit von staatlichen Beihilfen an Unternehmungen mit dem Gemeinsamen Markt auf. Die Wettbewerbspolitik und das Beihilfenrecht der EU stellen sich somit als zusätzliche Anforderungen an das traditionelle österreichische Förderungssystem dar.

Dezentraler Aufbau des Förderungswesens

Förderungsbegriff

Im allgemeinen werden unter Förderungen Ausgaben der öffentlichen Hand für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen verstanden, die einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachten oder beabsichtigten Leistung, an der ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, gewährt werden, ohne dafür unmittelbar eine angemessene geldwerte Leistung zu erhalten. Wesentlich ist daher das sogenannte subventionsgerechte Verhalten, wobei hierfür unmittelbare Zahlungen (direkte Förderungen) oder Abgabenerleichterungen (indirekte Förderungen) in Betracht kommen.

Öffentliche Förderungen

4 Umfang der Förderungen	<p>Einen Gesamtüberblick über die in Österreich als Förderungen ausgeschütteten Mittel gibt es nicht.</p> <p>Einige veröffentlichte Zahlen zeigen aber, daß es sich um bedeutende Summen handelt:</p> <p>(1) Der Bund weist im Förderungsbericht für das Jahr 1996 46,5 Mrd S an direkten Förderungen aus. Förderungen, die ausgegliederte Rechtsträger (zB ERP-Fonds, Bürges Förderungsbank GesmbH) aus eigenem Vermögen gewähren, sind darin nicht enthalten.</p> <p>(2) Gut dokumentiert ist die im BKA erfaßte (System FINKORD) direkte Wirtschaftsförderung des Bundes, die 4 Mrd S je Jahr beträgt.</p> <p>(3) Die EU-Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen sehen — unbeschadet nationaler Kofinanzierungsanfordernisse — für die Jahre 1995 bis 1999 einen Rahmen von etwa 20 Mrd S vor. Dazu kommen EU-Förderungen außerhalb öffentlicher Haushalte ohne Einbindung nationaler Mittel.</p>
Förderungsgeber	<p>Förderungen, die der Kontrolle durch den RH unterliegen, werden in Österreich nicht nur vom Bund, sondern insbesondere auch von den Ländern, den Gemeinden und den Kammern vergeben bzw abgewickelt.</p> <p>Die große Anzahl der mit Förderungen befaßten Organisationen als Ergebnis der bundesstaatlichen und interessenpolitischen Gliederung Österreichs setzt sich auch innerhalb dieser Körperschaften fort. Die ausgegliederten vergebenden Stellen sind in vielfältiger Weise organisiert, wobei öffentlich-rechtliche Fonds und Kapitalgesellschaften die größte Bedeutung haben.</p> <p>Die speziellen Gegebenheiten des bundesstaatlichen Aufbaus Österreichs erschweren eine Zusammenführung der Förderungsstellen. Besonders unübersichtlich stellt sich die Förderungspraxis der Gemeinden dar, weil die Vergabe kommunaler Förderungsmittel aufgrund sehr unterschiedlicher Subventionsgrundlagen bzw -richtlinien erfolgt. Bestrebungen für ein übersichtlicheres System notwendiger Förderungsstellen waren selbst innerhalb des Bundes bisher nicht erfolgreich.</p> <p>Beispielsweise hat die Bundesregierung im Zusammenhang mit der sogenannten "Technologiemilliarde" zwei hochrangige Experten beauftragt, einen "Bericht zur Reform der österreichischen Technologiepolitik" zu erstellen. Der Bericht wurde im Frühjahr 1997 präsentiert und behandelte naturgemäß auch die Forschungsförderung. Bis Mitte 1998 konnte kein Konsens über die in diesem Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen zur übersichtlicheren und einfacheren Gestaltung dieses Teilbereiches erzielt werden.</p>



Öffentliche Förderungen

5

Wirtschaftsförderung und EU-Programme

Das im BKA installierte IT-System FINKORD erfaßt 40 bundesweite Förderungsaktionen. Bei der EU wurden 50 Bundesaktionen und 100 Aktionen der Länder angemeldet. Weitere 200 Aktionen von Gemeinden liegen unter den von der EU vorgesehenen Betragsgrenzen.

Alleine mit der Abwicklung des Teilbereiches Wirtschaftsförderungsaktionen befassen sich auf Bundesebene, abgesehen von den Bundesministerien, nachstehende Organisationen:

- Bürges Förderungsbank des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten GesmbH
- ERP-Fonds
- Finanzierungsgarantie-GesmbH
- Österreichische Kommunalkredit AG
- Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft
- Innovationsagentur GesmbH
- Österreichische Hotel- und FremdenverkehrstreuhandgesmbH
- Österreichische Kontrollbank AG

Auch die Vergabe der von der EU im Rahmen verschiedener Programme zur Verfügung gestellten kofinanzierten Mittel aus Strukturfonds erfolgt entsprechend deren vorrangiger Zielsetzung als Regionalförderung nicht zentral, sondern dezentral. Die administrative Durchführung erledigen die vorhandenen nationalen Förderungsstellen, womit zumindest in diesem Bereich keine weitere Komplizierung entstanden ist. Die große Anzahl der Förderungsstellen erschwert aber einen Überblick über die Höhe aller von der EU ausgezahlten Förderungsmittel.

Der RH verkennt trotz seiner grundsätzlichen Kritik an der Zersplitterung nicht, daß einzelne Förderungseinrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich erfolgreich tätig sind, wie der RH unter anderem bei Überprüfungen der Innovationsagentur, des ERP-Fonds sowie von Investitionen im Umweltbereich (Abwasser- und Abfallentsorgung) feststellen konnte.

Folgen der Dezentralisierung

Zugang zu Förderungsmitteln

Die schwer überschaubare österreichische Förderungslandschaft erschwert es dem Förderungswerber, die vorhandenen Möglichkeiten zu überblicken und gegebenenfalls in Anspruch zu nehmen. Insbesondere kleinen und mittleren Unternehmungen, die nicht über die notwendigen personellen Ressourcen verfügen, bleibt so unter Umständen der Zugang zu Förderungsmitteln verschlossen.

Öffentliche Förderungen

6 Förderungskonzepte	<p>Im Rahmen der Überprüfung verschiedenster Förderungsbereiche des Bundes, der Länder und Gemeinden stellte der RH fest, daß vielfach keine Förderungskonzepte mit mittel- und langfristigen Zielsetzungen vorlagen; dementsprechend erfolgten Förderungsvorgänge auch nicht nach Maßgabe festgeschriebener Prioritätenreihungen. Mehrjährige Finanzierungskonzepte, die nach Ansicht des RH zur Sicherung der Umsetzung längerfristiger Förderungskonzepte erforderlich sind, waren kaum vorhanden.</p>
	<p>Vielfach war festzustellen, daß das Förderungswesen der subventionsvergebenden Gebietskörperschaft aufgrund ihrer finanziellen Lage neu überdacht und in geordnete und sparsame Bahnen gelenkt werden mußte. Sofern Ziele für Förderungsprojekte vorlagen, war in mehreren Fällen festzustellen, daß die notwendige Anpassung dieser Ziele an geänderte Rahmenbedingungen verabsäumt wurde. Aus dem Mangel an Förderungskonzepten ergab sich eine zersplitterte, wenig zielgerichtete Förderung (WB Salzburg 1996/4 Stadtgemeinde Hallein Abs 6.27, WB Niederösterreich 1996/6 Stadtgemeinde Amstetten Abs 3.17, WB Oberösterreich 1995/3 Stadtgemeinde Leonding Abs 46).</p>
	<p>Die EU-Förderungen haben die regionale Konzentration der Mittel verstärkt. Ungeachtet der durch die erforderliche nationale Kofinanzierung ausgelösten Belastung der innerstaatlichen Budgets werden durch das Bemühen, von der EU hohe Förderungen zu erhalten, im Einzelfall auch Projekte verwirklicht, deren Nachhaltigkeit sich erst erweisen muß.</p>
	<p>Im Falle einer Betriebsansiedlung im Burgenland kam es in Ermangelung einer nationalen Steuerungsmöglichkeit durch einen regelrechten Förderungswettbewerb zweier Bundesländer zu einer volkswirtschaftlich fragwürdigen Förderungsmaximierung.</p>
Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen	<p>Für eine Konzentration der Förderungsvergabe sprechen aber nicht nur die Interessen der Förderungswerber und der Wunsch nach einem effizienteren Mitteleinsatz bei begrenzten Budgetmitteln, sondern auch das sich schnell wandelnde wirtschaftliche Umfeld.</p>
	<p>Die Förderungspolitik ist ein wesentlicher Bestandteil der nationalen Wirtschaftspolitik. Im Rahmen eines Förderungskonzeptes, das auch weniger Förderungsstellen vorsieht, könnte schneller auf die Anforderungen, die sich aus den Veränderungen einer globalisierten Wirtschaft ergeben, reagiert werden.</p>
Koordinationsaufwand	<p>Jenen Unternehmungen, die Förderungen in Anspruch nehmen, entsteht durch die Zersplitterung ein erheblicher bürokratischer Aufwand. Insbesondere bei der Förderung von Investitionen werden Förderungen häufig von verschiedenen Stellen in Anspruch genommen. Dieses "Schnüren von Förderungspaketen" bedeutete aber auch die mehrfache Begutachtung der Projektunterlagen, wobei auf Übereinstimmung mit den individuellen Richtlinien des jeweiligen Förderungsgebers zu achten war (WB Kärnten 1992 Wirtschaftsförderung Abs 2).</p>



Das trifft wegen der Inanspruchnahme vorhandener Strukturen grundsätzlich auch auf EU-kofinanzierte Projekte zu. Koordinationschwierigkeiten mit den befaßten Stellen können zu erheblichen Zeitverzögerungen führen.

Grundsätzliche Feststellungen des RH

Allgemeines Förderungsgesetz

Der RH hat — entsprechend dem Grundsatz der doppelten gesetzlichen Bedingtheit der Staatsausgaben — ein allerdings auch für die anderen Gebietskörperschaften vorbildhaftes Allgemeines Bundesförderungsgesetz oder zumindest eine sondergesetzliche Grundlage für die einzelnen Förderungsbereiche eingemahnt.

Förderungsrichtlinien

Zum Teil lagen keine zusammenfassenden Richtlinien in einzelnen Förderungsbereichen vor. Dies betraf sowohl Verfahrensregelungen als auch inhaltliche Merkmale wie Förderungsziele, Förderungswürdigkeit und sonstige Förderungsbedingungen. Als unzureichend wurden vom RH jene Förderungsrichtlinien beurteilt, deren betont allgemein gehaltener Inhalt nicht als Maßstab für eine genaue Bewertung der Förderungswürdigkeit herangezogen werden konnte.

Änderungs- bzw ergänzungsbedürftig erschienen dem RH insbesondere jene Förderungsrichtlinien, die keine leistungsbezogenen Nachweise der widmungsgemäßen Verwendung der gegebenen Mittel verlangten. Vorhandene Förderungsrichtlinien wurden in einzelnen Fällen nicht eingehalten (TB Steiermark 1993 Naturschutz Abs 6.5, WB Niederösterreich 1996/6 Stadtgemeinde Amstetten Abs 3.16 ff, TB Niederösterreich 1996 Niederösterreichische GrenzlandförderungsgesmbH Abs 8.9 und Stadt Wiener Neustadt Abs 9.12 ff).

Förderungsverfahren und Kontrolle

Die Förderungsabwicklung erfolgte in einzelnen Fällen nicht ordnungsgemäß. So wurden neue Förderungen ohne Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung bereits gewährter Förderungsmittel vergeben. Die wirtschaftliche Eigenleistungsfähigkeit der Förderungswerber wurde teilweise ebenso nicht überprüft wie die Folgekosten geförderter Vorhaben. Auf eine Offenlegung der Finanzlage der Förderungswerber wurde in zahlreichen Fällen verzichtet. Vereinzelt dokumentierten die Unterlagen der Förderungsnehmer hohe Jahresgewinne bzw zu hohe Eigenmittel.

Es wurden auch Förderungen auf der Grundlage unzureichender Anträge und ohne Prüfung wesentlicher Förderungsvoraussetzungen vergeben. Eine unwirtschaftliche Abwicklung der Förderungsverfahren ergab sich aus zersplitterten Zuständigkeiten bei den Förderungsgebern und insbesondere im Länderbereich aus dem Fehlen einer zentralen Kartei zur Erfassung aller Förderungen (WB Steiermark 1995/6 Soziale Wohlfahrt Abs 18, TB Oberösterreich 1992 Teilgebiete der Gebarung Abs 3.6).

Eine geringe Kontrolldichte bei den Förderungsempfängern führte dazu, daß die bei genehmigten und geförderten Projekten verfügbaren Auflagen vielfach nicht erfüllt wurden. Das Fehlen einer Staffelung der Wertgrenzen hinsichtlich der Organzuständigkeit führte bei einzelnen Förderungen mit geringem Förderungsvolumen zu einer entbehrlichen Aufwendigkeit der Förderungsverfahren.

In einigen Fällen vermißte der RH den Einsatz von Instrumenten des Förderungsprojektcontrollings, um Problemfälle und –bereiche frühzeitig zu erfassen und entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können (TB Niederösterreich 1996 ECO–Plus Abs 6.5 und 6.6).

Evaluierung

In vielen Förderungsbereichen und Förderungsfällen war weder aus der regionalen noch aus der empfängerspezifischen Förderungsmittelverteilung erkennbar, ob die Förderung im Sinne der jeweiligen Zielsetzung auch erfüllt wurde. Die Überprüfung von förderungsvergebenden Stellen durch den RH ergab, daß teilweise keine Evaluierung der Zielerreichung des jeweiligen Mitteleinsatzes vorgenommen wurde.

Die Durchführung von Wirkungsanalysen und daran anknüpfende Neugestaltungen des Förderungswesens haben kaum stattgefunden. Der in vielen Bereichen angestrebte zweckmäßige Übergang von einer breiten Förderungsstreuung zu einer treffsicheren Subjektförderung ist teilweise bis kaum gelungen.

In Bereichen, in denen Aktivitäten zur Evaluierung von Projekten stattfanden, waren diese vielfach nicht dazu geeignet, den Erfolg einzelner geförderter Leistungen ersichtlich zu machen. Die Förderungsgeber behielten sich in zahlreichen Förderungsbereichen Vorhabensüberprüfungen vor, führten aber derartige Nachprüfungen nicht durch (TB Niederösterreich 1996 ECO–Plus Abs 6.4, TB Oberösterreich 1994 Stadt Linz Abs 15.25 ff).

Lösungsansätze

Nach Ansicht des RH könnten die aufgezeigten Probleme durch folgende Maßnahmen gelöst werden:

- (1) Verringerung der Anzahl der Förderungsaktionen sowie der Stellen, die Förderungen vergeben;
- (2) Einbindung der gesamten öffentlichen Förderungen in ein Förderungskonzept mit definierten Zielsetzungen und Prioritäten;
- (3) weitgehende Angleichung der Förderungsrichtlinien;
- (4) im Falle der Förderung durch mehrere finanzierende Einrichtungen Betrauung einer Stelle mit der Federführung, wobei nur deren Richtlinien heranzuziehen wären;
- (5) Überprüfung der Förderungsrichtlinien und –abwicklung auf Vollständigkeit;
- (6) verstärktes Förderungscontrolling;
- (7) Evaluierung der Zielerreichung geförderter Projekte.



BESONDERER TEIL

Bereich des Bundeslandes Salzburg

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht bzw nicht zur Gänze verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH im Bereich der Krankenanstalten im Land Salzburg hinsichtlich:

- (1) Reform der Sondergebührenverordnung hinsichtlich der Höhe und Aufteilung der Sondergebühren (WB 1997/5 Sondergebühren und Ärztehonore Abs 16.2 und 17.2).
- (2) Einstellung der Beteiligung der Ärzte an den Ambulanzgebühren (WB 1997/5 Sondergebühren und Ärztehonore Abs 18.2).
- (3) Einstellung der Beteiligung des leitenden Arztes der Herzchirurgie in den Landeskrankenanstalten Salzburg an der Herz-Lungenmaschinen-Pauschale (WB 1997/5 Sondergebühren und Ärztehonore Abs 19.2).

Laut Mitteilung der Landesregierung wäre mit der Genehmigung der Sondergebührenordnung in der ab 1. Jänner 1991 geltenden Fassung ein Moratorium für die Dauer von acht Jahren vereinbart worden. Innerhalb dieses Zeitraums stellten beide Seiten keine zusätzlichen Forderungen hinsichtlich der Verteilung der Sondergebühren. Die Novellierung sei daher für 1. Jänner 2000 geplant.

Seit 19. Februar 1998 seien nunmehr Verhandlungen mit dem Ziel einer einvernehmlichen Abänderung der Sondergebühren geführt worden. Als Zeitpunkt für die Beendigung der Verhandlungen sei der 30. Juni 1998 ins Auge gefaßt worden, doch läge bisher kein Verhandlungsergebnis vor. Dies betreffe auch die Frage der Ersatzregelung für die bisherige Beteiligung der Ärzte an den Ambulanzgebühren.



Prüfungsergebnisse

EU-Mittel in Salzburg; Aufbau- und Ablauforganisation sowie Kontrollsysteme

Die EU-kofinanzierte Förderung wurde auf Projektebene mit der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation der nationalen Förderung abgewickelt. Sie baute auf einem vom Amt der Landesregierung erarbeiteten Konzept auf. Daher wurde auch primär das bestehende Kontrollsystem für die EU-Förderungen übernommen. Bei den von der EU kofinanzierten Förderungsvorhaben war ein dichtes Kontrollnetz vorhanden.

Nach den Feststellungen des RH erfüllte das Land Salzburg die Anforderungen der EU beim Aufbau des Kontrollsystems.

Die im Haushalt vorgenommene Kennzeichnung der Förderungsausgaben reichte nicht aus, um sich einen Gesamtüberblick über die dem Land Salzburg zurechenbare EU-Förderung zu verschaffen.

Salzburg (Ziel 5b-Gebiet)		
Laufzeit der Programme	1995 bis 1999	
Umsetzungsstand Dezember 1997	EU-Mittel (EAGFL, EFRE, ESF)	Landesbeteiligung
	in Mill S	
Finanzielle Ausstattung	216	169
genehmigte Mittel	97	72
ausbezahlte Mittel	61	47

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Rahmen einer alle Bundesländer umfassenden Querschnittsüberprüfung im ersten Halbjahr 1997 die Ordnungsgemäßheit des Geldflusses der EU-Förderungen und der hierzu eingerichteten Kontrollmechanismen. Die Salzburger Landesregierung gab zu dem im April 1998 übermittelten Prüfungsergebnis im Juli 1998 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im August 1998 eine Gegenäußerung.

EU-Förderungsprogramme in Salzburg

- 2 Der Rat der Europäischen Gemeinschaften legte mit Verordnung vom Juli 1993 fest, welche konkreten Ziele die Struktur- und Regionalpolitik der EU in den nächsten Jahren (1994 bis 1999) verfolgen soll. Diese Maßnahmen sind auf Regionen — die sogenannten Ziel-Gebiete — konzentriert, die besonders ungünstige volkswirtschaftliche Entwicklungskennzahlen aufweisen. In sämtlichen EU-Staaten sollen von 1994 bis 1999 insgesamt 141,5 Mrd ECU eingesetzt werden.

Die EU-Förderungsprogramme erstrecken sich für Österreich über den Zeitraum 1995 bis 1999. Viele davon liefen erst ab Herbst 1995 mit der Erstellung der diesbezüglichen EU-Dokumente an.

Für Österreich wurde im Rahmen der Beitrittsverhandlungen ein Gesamtförderanteil von 1 623 Mill ECU vereinbart, wobei 90 % für die erwähnten Zielgebietsmaßnahmen, 9 % für Gemeinschaftsinitiativen und 1 % für Aktionsprogramme eingesetzt werden sollen.

In Salzburg betrug beim Ziel 5b-Gebiet (ländliches Gebiet, in dem die Entwicklung und Strukturanpassung erleichtert werden sollen) die finanzielle Ausstattung mit EU-Mitteln aus den drei Strukturfonds EAGFL, EFRE und ESF 216 Mill S.

Weitere Mittel wurden von der EU-Kommission für Programme im Rahmen von Gemeinschaftsinitiativen genehmigt. Gefördert werden damit

(1) Das Salzburger LEADER II-Programm zur Unterstützung lokaler Aktionsgruppen, die zur integrierten Entwicklung ländlicher Regionen beitragen, mit 10 Mill S.

(2) Der Salzburger Anteil an den Programmen "Österreich-Deutschland" mit 23,7 Mill S und Österreich-Italien mit 2,7 Mill S im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II (grenzüberschreitende Maßnahmen in Grenzregionen).

(3) Der Salzburger Anteil am Österreich-Programm KMU (Internationale Ausrichtung von Klein- und Mittelunternehmungen an den Binnenmarkt) mit EFRE und ESF-Kofinanzierungen für Projekte in Ziel 5b-Gebieten mit 4,2 Mill S.

Die übrigen für das Land Salzburg relevanten Ziele (3, 4 und 5a) und die Gemeinschaftsinitiative EMPLOYMENT und ADAPT sowie verschiedene Aktionsprogramme verfolgten keine regionalpolitischen Zielsetzungen, zumal sie nicht auf ein nach spezifischen Kriterien bestimmtes, abgegrenztes Gebiet beschränkt waren.

Bis auf das Ziel 5a (beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen) nahmen dabei grundsätzlich Stellen des Bundes (AMA, ERP-Fonds) die Förderungsabwicklung wahr.



- 3.1 Die Finanzierung von Maßnahmen für die Ziele 3 — Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen und sonstigen Problemgruppen des Arbeitsmarkts in das Erwerbsleben — und 4 — Erleichterung der (vorbeugenden) Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel — erfolgte aus dem ESF. Die nationale Abwicklung besorgte ausschließlich der Bund (AMS, Bundessozialämter). Eine Verpflichtung der Länder zur Kofinanzierung bestand nicht.

Das Land gewährte nach Landesbestimmungen Subventionen, die, sofern sie eine Zielgruppe von Ziel 3-Maßnahmen betrafen (zB Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Jugendliche mit massiven Eingliederungsproblemen, psychisch Behinderte), als Teil der nationalen Kofinanzierung galten. Das Land hatte allerdings keinen Einfluß auf die Zusammensetzung der nationalen Kofinanzierung sowie auf die Gewährung von Bundes- und EU-Mitteln.

Aufgrund einer Vereinbarung mit dem AMS erhielt das Land jährlich eine Liste von Projekten, bei denen Landesmittel in die Kofinanzierung einfließen. 1996 wurden für zehn Projekte Landesmittel von 9,4 Mill S ausgeschüttet.

Die für Soziales zuständige Abteilung 3 hatte im Jänner 1996 darauf verwiesen, daß Zahlungen des Landes lediglich den finanziellen Spielraum des AMS, nicht aber den des Landes erhöhten.

- 3.2 Der RH empfahl, die Bemühungen, mit dem AMS einen Schlüssel für die Aufteilung der nationalen Kofinanzierung zu vereinbaren, in verstärktem Maße fortzusetzen.

**Förderungsabwicklung
in Österreich**

- 4 Die Förderungen der EU erfolgen auf Grundlage der Programmplanungsdokumente. Die innerstaatliche Durchführung dieser Maßnahmen obliegt den Mitgliedstaaten. Die Förderungsabwicklung und nationale Kofinanzierung sind in Österreich entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Sie übernehmen dabei primär die schon bisher bestehenden Förderungsinstrumente (Richtlinien und Organisation).

Die in Österreich zwischen Bund und Ländern vereinbarte Aufteilung erfolgt auf unterschiedliche Weise. Je nach Bereich werden Projekte von Bund und/oder Land gefördert. Die Gewährung einer Unterstützung kann jeweils durch Bundes- oder Landesstellen autonom oder auch durch Beteiligungen an Förderungen in Form von Zuzahlungen erfolgen.

**Aufbau- und Ablauforganisation
in Salzburg**

- 5 Die Landesregierung übertrug im April 1995 der für Wirtschaft und Tourismus zuständigen Abteilung 15 des Amtes der Landesregierung die Gesamtkoordination und Umsetzung der EU-Regionalförderung. Diese erarbeitete ein Konzept für die Aufbau- und Ablauforganisation, das von der Landesregierung im November 1995 beschlossen wurde.

Die Umsetzung erfolgte grundsätzlich durch Konzentrierung der Förderungsabwicklung auf zwei Verwaltungseinheiten. Die Abteilung 15 betreute jene Förderungen, die mit Mitteln des EFRE, die Abteilung 4 (Land- und Forstwirtschaft) jene, die aus dem EAGFL kofinanziert wurden. Die Abwicklung von Förderungen aus dem ESF besorgte das AMS des Bundes.

Für die Entwicklung und Betreuung von Projekten, die Erarbeitung von Strategien, die Beratung und Information wurde mit Unterstützung des Landes ein Regionalmanagement eingerichtet. Die hierfür anfallenden Kosten wurden aus EU-Mitteln kofinanziert.

Beratend und unterstützend wirkten weiters die Salzburger Technologiezentrum GesmbH (KMU), der Verein EURegio (INTERREG II), die Wirtschaftskammer (KMU) und die Landes-Landwirtschaftskammer (Ziele 5a und 5b) mit.

Die Förderungsentscheidung richtete sich — sofern die EU-Bestimmungen oder die jeweiligen Richtlinien nichts anderes vorsahen — nach der Geschäftsordnung der Landesregierung. Demnach oblag sie dem zuständigen politischen Referenten oder — falls Mittel über mehr als zwei Jahre oder über die Funktionsperiode des Landtages hinaus gebunden wurden — der Landesregierung.

Im Oktober 1996 legte die Landesregierung dem Landtag erstmals einen von der Abteilung 15 verfaßten Europabericht vor, der einen Überblick über alle die EU betreffenden Themen, die für das Land Salzburg von Bedeutung waren, enthielt. Weiters berichtete die Abteilung 15 dem Landtag halbjährlich über die Förderungsentwicklung.

Agrarförderungssystem

- 6.1 Große Bereiche der EU-Förderungen im Land- und Forstwirtschaftsbereich wurden von der Agrarmarkt Austria (AMA) abgewickelt. Dabei wird bei der kofinanzierten Agrarstrukturförderung (zB Ausgleichszulage für Bergbauern) sowie bei den flankierenden Maßnahmen (zB ÖPUL-Förderprogramm für umweltgerechte Landwirtschaft) der nationale Finanzierungsanteil grundsätzlich zu 60 % vom Bund und zu 40 % von den Ländern aufgebracht. In Salzburg betragen die Landesmittel 1995 286 Mill S und 1996 208 Mill S.

Die Länder hatten nach Anforderung ihre Landesmittel bis zu einem bestimmten Stichtag direkt an die AMA zu überweisen. Zur Zeit der Geburgsüberprüfung besaßen die entsprechenden Fachabteilungen des Landes weder Kontrollrechte noch detaillierte Kenntnisse über die Förderungs- und Kontrolltätigkeit der AMA.

Auch erhielten die Stellen, welche die Förderungsanträge entgegennahmen, keine Benachrichtigung darüber, welche Förderungswerber in ihrem Gebiet nun tatsächlich eine Förderung in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt bekamen bzw von der AMA überprüft werden oder wurden. Über die Überprüfungsergebnisse der Kontrollen der AMA lagen ebenfalls keine Informationen vor. Weiters waren die Verwendungsnachweise über die Förderungsmaßnahmen nicht detailliert genug aufgeschlüsselt und lagen auch zu spät vor.



- 6.2 Nach Auffassung des RH steht den Ländern bei der AMA ein — von dieser im übrigen anerkanntes — Kontrollrecht für die verausgabten Landesmittel zu. Der RH empfahl, den bestehenden Informationsfluß zwischen der AMA und den Bundesländern weiter zu verbessern. So wäre ein rascherer Zugriff auf Detaildaten — auch für Kontrollzwecke — anzustreben.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung seien zwischenzeitlich erhebliche Verbesserungen, auch aufgrund des Drängens der Bundesländervertreter, hinsichtlich der Informationen der AMA über ihre Fördertätigkeit eingetreten. Aus den quartalsweise sowie jährlich vorgelegten Verwendungsnachweisen könnten sowohl der Mitteleinsatz, die spartenbezogene Auszahlung als auch die einbezogenen Flächen und Betriebe entnommen werden. Der Zugang zur ILIS-Datenbank eröffne der zuständigen Abteilung unter anderem die Möglichkeit, die Auszahlung an die einzelnen Betriebe, aufgliedert nach Sparten, abzufragen.*
- 6.4 Der RH wies darauf hin, daß er eine Überprüfung des BMLF und der AMA in Angelegenheiten agrarischer Ausgleichszahlungen sowie der darauf bezugnehmenden Konsultationen des BMLF mit den Bundesländern vorgenommen hat.

Forstförderung

- 7.1 Beim Amt der Landesregierung wurde für die Abwicklung der aus dem EAGFL kofinanzierten Beihilfen für Aufforstungsarbeiten gemäß Verordnung (EWG) Nr 2080/92 eine Zahlstelle eingerichtet.

In Umsetzung der für diese Zahlstelle vorgesehenen detaillierten Regelung gemäß einer weiteren Verordnung der EU aus dem Jahr 1995 oblagen der Landesforstdirektion die Bewilligung und der technische Prüfdienst, der Landesbuchhaltung die Verbuchung und Auszahlung sowie der Inneren Revision die Bescheinigung der Förderung. Im Februar 1996 wurde das Amt der Salzburger Landesregierung vom BMLF als Zahlstelle endgültig zugelassen.

Im Jahr 1996 rechneten die sechs österreichischen Zahlstellen 16,2 Mrd S an EU-Mitteln ab, wovon auf das Land Salzburg für 37 Forstförderungsprojekte 3,8 Mill S entfielen.

- 7.2 Angesichts des erheblichen Verwaltungsaufwands durch die Einrichtung einer komplizierten Aufbau- und Ablauforganisation und des vergleichsweise geringen Fördervolumens empfahl der RH, diese Aufgaben — wie dies auch bei den meisten anderen Bundesländern der Fall ist — von der AMA vollziehen zu lassen.
- 7.3 *Laut Mitteilung der Landesregierung sei entsprechend der Empfehlung die Zahlstelle im Oktober 1997 mit Genehmigung des BMLF aufgelassen und die Durchführung der betreffenden Maßnahmen der AMA übertragen worden.*

Kontrollsysteme

Projektkontrolle

8.1 Die EU-Förderung der einzelnen Projekte wird in der gleichen Weise wie die nationale Förderung abgewickelt, welche um die EU-spezifischen Erfordernisse ergänzt wurde. Dabei hat die Kontrolle die Aufgabe, die widmungsgemäße Verwendung der Förderungsmittel zu gewährleisten und für das Projektcontrolling die Informationen zur Steuerung der Projekte bereitzustellen. Von den entsprechenden organisatorischen Maßnahmen waren zu erwähnen:

- (1) Prüfung des eingereichten Vorhabens durch die Abwicklungsstelle.
- (2) Prüfung des Vorhabens durch den Förderungsbeirat auf Förderungswürdigkeit und Abgabe einer Empfehlung vor allem hinsichtlich der Förderungshöhe.
- (3) Genehmigung der Förderung je nach der Höhe der zu gewährenden Förderung durch die Landesregierung, den (die) politischen Referenten oder durch den Leiter der Förderungsstelle nach neuerlicher Projektprüfung.
- (4) Laufende inhaltliche Begleitung des Projekts bzw Überprüfung der Projektumsetzung durch die Abwicklungs- bzw Förderungsabteilung.
- (5) Prüfung der Rechnungen durch die Landesbuchhaltung.
- (6) Erteilung der Auszahlungsgenehmigung durch die Abwicklungsstelle oder Fachabteilung.
- (7) Endprüfung der Vorhaben nach der Erstellung eines diesbezüglichen Berichts. Dabei erfolgt die Überprüfung aller der Förderung zugrundeliegenden Belege sowie allenfalls eine Terminsetzung zur Mängelbehebung bzw Feststellung einer richtlinienwidrigen Verwendung der Förderungsmittel.
- (8) Durchführung der Endabrechnung und Überprüfung der Verwendungsnachweise durch die Abwicklungsstelle.
- (9) Nachträgliche Kontrollen durch die Förderungsgeber und deren Kontrollorgane.
- (10) Erstellung eines Jahresberichts für die EU-Kommission.
- (11) Kontrolle des Landtages bei der Verwendung von Strukturförderungsmitteln, die im Voranschlag des Landes aufschienen.

Die im Förderungsablauf integrierten umfangreichen finanztechnischen und buchhalterischen Kontrollen fanden auch bei den aus Mitteln der Strukturfonds geförderten Vorhaben statt. Sie waren im Detail jedoch nicht Gegenstand der Überprüfung.

Weitere EU-spezifische Kontrollschritte waren:

- (12) Notifizierungsverfahren: Alle Richtlinien, nach denen der Mitgliedstaat von der EU kofinanzierte Förderungen vergibt, waren der EU-Kommission zur Genehmigung vorzulegen.



(13) Die fondskorrespondierenden Bundesministerien vereinnahmten die erforderlichen Finanzierungstranchen der Strukturfonds für die einzelnen Programme gemäß den EU-Vorschriften und teilten diese den projektentwickelnden Stellen zu.

(14) Den Begleitausschüssen als gemeinsamen partnerschaftlichen Gremien der EU und Österreichs kamen im Zuge der Planung, laufenden Überwachung der Umsetzung der einzelnen Programme und deren Anpassung gleichfalls bedeutende Kontrollaufgaben zu.

(15) Monitoringmeldungen für Projekte aus Zielgebieten und Gemeinschaftsinitiativen, die den Nachweis der finanziellen Ausschöpfung der Gesamtprogramme dokumentieren.

(16) Jahresberichte, die von den fondskorrespondierenden Bundesministerien gesammelt, aufbereitet und der sachlich zuständigen Generaldirektion der EU-Kommission übermittelt werden.

(17) Evaluierungen zur Messung der Erreichung der Programmziele.

(18) "Additionalitäts-Liste" über Zielgebietsförderungen, die der EU-Kommission jährlich vorgelegt wird. Die Liste dient zum Nachweis, daß EU-Mittel die nationalen Förderungsmittel nicht ersetzen.

8.2 Wie der RH feststellte, hat das Land Salzburg die genannten EU-Erfordernisse beim Aufbau des Kontrollsystems erfüllt.

Externe Kontrolle

9.1 Folgende Revisionsstellen haben hinsichtlich der EU-Förderung eine Kontroll-Kompetenz:

- die Abwicklungsstellen (Abteilungen, Fachabteilungen, Referate) allenfalls unter Einbindung anderer Förderungsstellen außerhalb der Landesverwaltung,
- die Landesbuchhaltung,
- die Innere Revision als Teil der Landesamtsdirektion,
- der Landesrechnungshof,
- die fondskorrespondierenden Bundesministerien,
- der Rechnungshof,
- die inhaltlich zuständige Generaldirektion der EU,
- der Europäische Rechnungshof.

9.2 Wie der RH feststellte, war damit ein dichtes Kontrollnetz bei den von der EU kofinanzierten Förderungsvorhaben vorhanden.

Die EU-Kommission erließ im Oktober 1997 eine Verordnung über die Finanzkontrolle bei den durch die Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen, welche die Trennung des Programmanagements bzw Entscheidungsfunktion und der Kontrollfunktion nahelegt. Da diese Verordnung erst nach Abschluß der Gebarungsüberprüfung in Kraft gesetzt wurde, konnte ihre Vollziehung nicht mehr zum Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung gemacht werden.

Haushaltsmäßige Abwicklung

- 10.1 Die zur Kofinanzierung der Projekte eingesetzten Landesmittel wurden im ordentlichen Haushalt, in der unter den Fonds (ab 1996) nachgewiesenen Gebarung des EAGFL bzw EFRE sowie in der Konkurrenzgebarung verbucht. Eine Zusammenfassung aller Einnahmen und Ausgaben für kofinanzierte Maßnahmen bestand nicht.

Der RH ermittelte für die Jahre 1995 und 1996 folgende Ist-Einnahmen und -Ausgaben für kofinanzierte Maßnahmen (AMA-Zahlungen, Konkurrenzgebarung, EAGFL und EFRE):

	1995	1996
	in Mill S	
Einnahmen	272,3	262,8
Ausgaben	383,0	332,4

- 10.2 Der RH stellte fest, daß die im Haushalt vorgenommene Kennzeichnung der Förderausgaben ("kofinanzierbar") nicht ausreichte, um sich einen Gesamtüberblick über die dem Land Salzburg zurechenbare EU-Förderung zu verschaffen. Er empfahl, die Mittelherkunft und Verwendung sowohl im Haushalt als auch bei den Fonds nachvollziehbar — allenfalls durch entsprechende Postenuntergliederung — zu gestalten.
- 10.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung wäre eine weitere Untergliederung möglich, sie sollte jedoch im Hinblick auf eine einheitliche Vorgangsweise in den Ländern im VRV-Komitee beraten werden. Darüber hinaus bestünden Aufzeichnungen zu den einzelnen Regionalprogrammen, die auch der Buchhaltung von den Fachabteilungen für Umbuchungen zur Verfügung gestellt würden. Für Details würden jedoch die Monitoringaufzeichnungen — auch unter dem Gesichtspunkt der Nachvollziehbarkeit — durchaus ausreichen.*
- 10.4 Der RH verwies darauf, daß andere Bundesländer derartige Untergliederungen bereits vorgenommen haben. Weiters würden die angeführten Detailaufzeichnungen die nachvollziehbare Gestaltung der eingesetzten Mittel nach ihrer Herkunft in den Rechenwerken nicht ersetzen.

Schluß- bemerkungen

- 11 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Die Bemühungen des Landes, bei Ziel 3-Maßnahmen mit dem Arbeitsmarktservice einen Schlüssel für die Aufteilung der nationalen Kofinanzierung zu vereinbaren, wären fortzusetzen.
- (2) Die Aussagefähigkeit der Rechenwerke in bezug auf die EU-Finanzierung wäre zu verbessern.



Krankenhaus Hallein

Das Krankenhaus Hallein (KH Hallein) diene als Standardkrankenanstalt mit 172 Betten für die medizinische Basisversorgung der Stadtgemeinde Hallein und des Tennengaus. Zur Verbesserung des betriebswirtschaftlichen Erfolges übertrug die Stadtgemeinde Hallein im Oktober 1991 in Form einer Pacht die Rechtsträgerschaft an die Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft mbH (HKB).

Wie der RH feststellte, konnte die HKB das Ziel einer kostengünstigeren Betriebsführung bis zum Jahr 1996 nicht erreichen. Ursache hierfür waren unter anderem eine den wirtschaftlichen Gestaltungsspielraum einschränkende Betriebsvereinbarung sowie das Fehlen einer zeitgemäßen Krankenanstaltenordnung.

Hinsichtlich des Umfanges des Leistungsangebots empfahl der RH, medizinische Leistungen, die über den regionalen Versorgungsauftrag hinausgehen und den Betriebsabgang erhöhen, nicht mehr anzubieten. Ferner sollte die Arbeit der Qualitätssicherungskommission verstärkt werden.

Für den beabsichtigten Um- und Zubau des KH Hallein lagen weder ausreichend genaue Planungen noch Kostenschätzungen und auch keine verbindlichen Finanzierungszusagen vor.

Nach Ansicht des RH wäre die Schließung des Standortes Hallein — bei Übernahme der medizinischen Versorgung durch Krankenanstalten der Stadt Salzburg — in Betracht zu ziehen oder im Falle der Sanierung ein kleinerer Krankenhausneubau (betriebsstörungsfreie Baumaßnahme) zu überlegen.

Kenndaten des Krankenhauses der Halleiner Krankenanstalten-Betriebsgesellschaft mbH

Rechtsträger	Die mit Gemeindevertretungsbeschuß vom Oktober 1991 gegründete Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft mbH ist Pächterin und Rechtsträger der Krankenhausanlage. Sie trifft eine unbedingte Betriebspflicht.		
	1995	1996	1997
Leistungserstellung	Anzahl		
Systemisierte Betten	172	172	172
Tatsächliche Betten	172	172	173
Durchschnittlicher Personalstand	225	230	227
Pflegetage	49 226	47 809	47 838
Belagsdauer in Tagen	7,59	7,73	7,13
	in %		
Bettenauslastung nach Belagstagen	69	66	66
Gebahrungsentwicklung	in Mill S		
Betriebliche Aufwendungen*	169,3	171,9	174,5
<i>davon Personalaufwand</i>	<i>110</i>	<i>115</i>	<i>118</i>
bereinigter Betriebsabgang	70,1	69,4	**
<i>davon KRAZAF-Beitrag</i>	<i>29,7</i>	<i>31,0</i>	-
<i>Beitrag Land</i>	<i>22,3</i>	<i>21,2</i>	-
<i>Beitrag Sprengel und Bezirke</i>	<i>14,9</i>	<i>14,1</i>	-
<i>Beitrag Stadtgemeinde Hallein</i>	<i>3,2</i>	<i>3,1</i>	<i>2,8</i>

* inklusive Ersatzanschaffungen und Instandsetzungsaufwand

** Ab dem Rechnungsjahr 1997 ist kein bereinigter Betriebsabgang mehr auszuweisen. Die Mittel werden nunmehr vom Landesfonds verteilt.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 1996 mit Unterbrechungen die Gebarung des Krankenhauses Hallein (KH Hallein), welches von der Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft mbH (HKB) betrieben wird. Zu dem im Juli 1997 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die HKB im Oktober 1997 und das Land Salzburg im November 1997 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete im April 1998 eine Gegenäußerung.



Leistungsangebot und Qualitätssicherung

- 2.1 Entsprechend dem regionalen Versorgungsauftrag einer Standardkrankenanstalt für die Stadtgemeinde Hallein und den Tennengau bot das KH Hallein ambulante und stationäre Leistungen in den Fächern Innere Medizin, Intensivmedizin, Chirurgie, Gynäkologie und Geburtshilfe an. Im Rahmen der chirurgischen Versorgung wurden auch jährlich rd 60 Gastroplastik-Operationen an Patienten vorgenommen, von denen nur etwa die Hälfte aus dem Bundesland Salzburg stammten. Jeder dieser Eingriffe war mit einer Kostenunterdeckung bis zu 46 000 S verbunden.

An der radiologischen Abteilung des KH Hallein wurden Untersuchungen zur Früherkennung von Krebs vorgenommen. Die damit im Zusammenhang stehenden histologischen Schnellschnittuntersuchungen während der Operationen wurden an ein pathologisches Institut der Stadt Salzburg weitergeleitet.

- 2.2 Der RH beanstandete, daß im KH Hallein den Betriebsabgang erhöhende Leistungen erbracht wurden, die über den regionalen Versorgungsauftrag hinausgingen. Hinsichtlich der mit Schnellschnittdiagnostik verbundenen Eingriffe vertrat er die Auffassung, daß zur Sicherstellung einer landesweit in gleicher und höchster Qualität angebotenen Versorgung solche Operationen grundsätzlich nur in einer Krankenanstalt durchgeführt werden sollten, in der alle hierfür erforderlichen Einrichtungen vorgehalten werden.

In diesem Zusammenhang regte der RH auch an, die Arbeit der am KH Hallein eingerichteten Qualitätssicherungskommission zu verstärken.

- 2.3 *Die Landesregierung teilte zwar die Auffassung des RH hinsichtlich der Überschreitung des regionalen Versorgungsauftrages, gab aber zu bedenken, daß das rechtliche Instrumentarium für eine Untersagung solcher Eingriffe — zB anhand einer österreichweiten Krankenanstaltenleistungsplanung — bislang nicht ausgereicht habe.*

In Abhängigkeit vom Versorgungstyp der Krankenanstalten stellte die Landesregierung daher die Erarbeitung entsprechender Anforderungen an die Strukturqualität je planungsrelevanter medizinischer Fachrichtung im Rahmen eines Leistungsangebotsplans in Aussicht. Dieser werde die von den einzelnen Krankenanstalten zu erbringenden Leistungen künftig klar definieren.

Die HKB teilte dazu mit, daß nach Einführung der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung die Kostenbelastungen durch Gastroplastikoperationen einer neuen Bewertung bedurften. In der am KH Hallein angebotenen Qualität für Eingriffe mit Schnellschnittdiagnostik erblickte sie keinen Grund zur Einschränkung dieses Operationsspektrums. Hinsichtlich der Qualitätssicherungskommission teilte sie mit, daß sie im Sinne der Empfehlung des RH bereits an der Umsetzung qualitätsverbessernder Maßnahmen arbeite.

- 2.4 Der RH verblieb gegenüber der Salzburger Landesregierung und der HKB bei seiner Empfehlung, auf ein überregionales Leistungsangebot zu verzichten, und bejahte die diesbezüglich in Aussicht gestellte Weiterentwicklung der Krankenanstaltenplanung im Rahmen eines Leistungsangebotsplans. Im Gegensatz zur HKB vertrat er aber weiterhin die Auffassung, daß — abgesehen von Akutoperationen — chirurgische Eingriffe mit Schnellschnittdiagnostik im KH Hallein nicht mehr angeboten werden sollten.

Organisation und rechtliche Verhältnisse

- Betriebsvereinbarung 3.1 Eine im November 1992 zwischen dem Betriebsrat des KH Hallein und der HKB abgeschlossene Betriebsvereinbarung hatte zum Ziel, neu aufgenommene Gesellschaftsbedienstete mit den der HKB überlassenen Gemeindevertragsbediensteten gleichzustellen sowie die wohlerworbenen Rechte letzterer zu wahren.

Da diese Vereinbarung keine der im § 97 ArbVG taxativ aufgezählten Angelegenheiten regelte, war sie als sogenannte freie Betriebsvereinbarung zu werten, deren Inhalt weder durch Gesetz noch durch Kollektivvertrag gedeckt ist. Sie hatte allerdings praktische Auswirkungen auf die Einzelverträge.

- 3.2 Nach Auffassung des RH ließ diese Betriebsvereinbarung keinen Gestaltungsspielraum für eine entscheidende Veränderung der wirtschaftlichen Lage des Krankenhauses zu. Sie war daher in hohem Ausmaß dafür verantwortlich, daß die mit der Ausgliederung des KH Hallein verbundene Zielsetzung einer kostengünstigeren Betriebsführung trotz der Neubesetzung von Führungspositionen nicht erreicht werden konnte.

Er empfahl, zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die Einzelverträge gemeinsam mit dem Betriebsrat eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende neue Vereinbarung abzuschließen und Entgeltregelungen, Urlaubsansprüche usw im jeweiligen Einzelvertrag zu vereinbaren. Dabei wäre auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der HKB Bedacht zu nehmen.

- 3.3 *Die Landesregierung gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Die HKB stellte in Aussicht, die Anregung des RH dem Eigentümer (Stadtgemeinde Hallein) zur Kenntnis zu bringen.

- Anstaltenordnung und Konsiliarärzte 4.1 Die den inneren Betrieb regelnde Krankenanstaltenordnung (KAO) des KH Hallein war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung trotz des Rechtsträgerwechsels noch immer in ihrer früheren Fassung in Kraft. Ursache hierfür war die Versagung der sanitätsbehördlichen Genehmigung eines KAO-Entwurfs, den das KH Hallein im Oktober 1995 dem Amt der Landesregierung vorgelegt hatte. Die Genehmigungsbehörde sah die im Entwurf vorgesehenen konsiliarärztlichen Tätigkeiten als eine nicht bewilligbare Änderung des Leistungsangebots an.

Dagegen vertrat das KH Hallein die Ansicht, daß die teilweise bereits seit 1979 von Konsiliarärzten betreuten Fächer der Genehmigungsbehörde längst bekannt und vor der SKAG-Novelle 1995 nicht bewilligungspflichtig gewesen seien. Das Amt der Landesregierung setzte zuletzt aus "verfahrensökonomischen Gründen" das Genehmigungsverfahren des KAO-Entwurfs bis zum Vorliegen einer neuen Einreichplanung für eine allfällige Sanierung des KH Hallein aus.

Das KH Hallein beschäftigte fünf Konsiliarärzte mit Werkvertrag. Über die von den Konsiliarärzten tatsächlich erbrachten Anwesenheitszeiten wurden keine Aufzeichnungen geführt.



4.2 Der RH empfahl, eine aktuelle, alle rechtlichen Gegebenheiten umfassende KAO unverzüglich und damit unabhängig vom Vorliegen einer allfälligen Sanierungs- oder Neubauplanung in Kraft zu setzen. Hinsichtlich der Konsiliarärzte regte er an, nachvollziehbare Aufzeichnungen über deren Anwesenheitszeiten zu erstellen.

4.3 *Die Landesregierung begründete die Versagung der sanitätsbehördlichen Genehmigung des KAO-Entwurfs mit dem gemäß § 2a SKAG (Ergänzungs- und Hilfsfunktionen bei zusätzlicher Diagnose und Therapie bereits stationär versorgter Patienten) restriktiv zu handhabenden Einsatz von Konsiliarärzten (Vermeidung von sogenannten "Konsiliarabteilungen").*

Die HKB verwies demgegenüber auf die Tatsache, daß die Konsiliarärzte des KH Hallein bereits vor der SKAG-Novelle 1995 beschäftigt waren, weshalb deren Tätigkeit keine Änderung des genehmigungspflichtigen Leistungsangebots darstellen könne.

4.4 Der RH wiederholte bezüglich der KAO seine Empfehlung.

Apotheke

5.1 Die Versorgung des KH Hallein mit Arzneimitteln erfolgte durch eine öffentliche Apotheke mit Sitz in Hallein, deren Inhaberin auch mit der Konsiliarapothekerfunktion für das KH Hallein betraut war.

5.2 Der RH beanstandete, daß weder die finanzielle Abgeltung noch der Pflichtenkatalog für die Konsiliarapothekerfunktion schriftlich festgelegt waren. Durch ein offenes Verfahren (öffentliche Ausschreibung) sollte versucht werden, günstigere Angebote für die Beschaffung von Medikamenten zu erhalten.

5.3 *Die Landesregierung gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Die HKB teilte dazu mit, daß die Konsiliarapothekerin aufgrund einer mündlichen Zusage der Stadtgemeinde Hallein ihr Honorar in Höhe der Differenz zwischen Apothekeneinstandspreis und Apothekenabgabepreis aller vom KH Hallein bezogenen Arzneimittel bereits seit dem Jahr 1973 erhalten habe. Vom Erfolg einer öffentlichen Ausschreibung sei man im KH Hallein insofern nicht überzeugt, als Apotheken mit Sitz in Hallein einen Standortvorteil hätten.

5.4 Der RH entgegnete, daß die Handelsspanne bei öffentlichen Apotheken alle kalkulatorischen Kosten einschließlich Risiko und Gewinn abdeckt und diese Faktoren bei der Belieferung des KH Hallein nicht zum Tragen kommen. Im übrigen sind auch Apotheken außerhalb von Hallein in der Lage, dringende Arzneimittellieferungen durchzuführen.

Finanzwirtschaft

Entwicklung des Betriebsabgangs

- 6.1 Die Verpachtung der Krankenhausanlage an die HKB war mit der Zielsetzung einer Verbesserung des betriebswirtschaftlichen Erfolgs verbunden. Der Bruttobetriebsabgang — vor Anrechnung des KRAZAF-Zuschusses — erhöhte sich jedoch von 42,3 Mill S (1991) um 66 % auf 70,3 Mill S (1996). Ab 1997 wurde anstelle des Betriebsabgangs für die Beurteilung des betriebswirtschaftlichen Erfolgs der Vergleich der betrieblichen Aufwendungen herangezogen.

Diese stiegen von 169,3 Mill S (1995) um 3 % auf 174,5 Mill S (1997). Wesentlichste Ursache dieser Entwicklung war die Erhöhung des Personalstandes zwischen 1991 und 1995 um 20 %, welcher sodann bis 1997 annähernd gleichblieb. Hinzu kam, daß die Deckung der Pflegegebühr durch den Pflegegebührenersatz von 61 % (1991) auf 40 % (1996) sank. Die Auslastung im stationären Bereich (nach Belagstagen) stieg indessen von 72,6 % (1991) auf 75,6 % (1997).

- 6.2 Der RH stellte fest, daß durch die Betriebsführung der HKB bis zum Jahr 1996 keine Verringerung des Betriebsabgangs erreicht werden konnte.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung lag die Entwicklung des Betriebsabgangs im KH Hallein annähernd im Trend der vom KRAZAF bezuschußten Krankenanstalten.*

Laut Mitteilung der HKB habe ein zwischenbetrieblicher Vergleich günstige Werte aufgewiesen. Außerdem habe der Zuwachs des Betriebsabgangs 1996 nur noch 0,3 % gegenüber 13,7 % im Jahr 1995 betragen.

- 6.4 Der RH nahm die Verringerung des Zuwachses des Betriebsabgangs zur Kenntnis, maß jedoch der Aussagekraft zwischenbetrieblicher Vergleiche wegen der Strukturunterschiede und der abweichenden Behandlungsabläufe in anderen Krankenanstalten nur eine untergeordnete Bedeutung zu.

Pflegegebühren der Krankenfürsorgeanstalten

- 7.1 Für die landesgesetzlich eingerichteten Krankenfürsorgeanstalten waren nicht die zwischen dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und den Rechtsträgern der Krankenanstalten vereinbarten Pflegegebührenersätze, sondern die landesgesetzlich festgelegten höheren Pflegegebühren maßgeblich. Dennoch verrechnete die HKB diesen allgemein nur den niedrigeren Pflegegebührenersatz und nahm hierdurch von 1993 bis 1996 einen Einnahmefall von mehr als 0,7 Mill S in Kauf.
- 7.2 Da bei amtlichen Pflegegebühren kein Verjährungstatbestand vorliegt, empfahl der RH, alle Differenzbeträge nachzuverrechnen.
- 7.3 *Die Empfehlung des RH wurde seitens der HKB noch während der Gebarungsüberprüfung aufgegriffen.*



Personal

- Personalverwaltung
- 8.1 Trotz Ausgliederung des Krankenhausbetriebes aus der Organisation der Stadtgemeinde Hallein wurden Personalverwaltung und Lohnverrechnung weiterhin von der Gemeinde besorgt.
 - 8.2 Der RH bemängelte den Verwaltungsmehraufwand sowie Doppelgleisigkeiten bei der Führung der Personalakten. Er empfahl, sowohl die Personalverwaltung als auch die Lohnverrechnung für sämtliche im KH Hallein beschäftigte Dienstnehmer nur noch im Krankenhaus zu führen.
 - 8.3 *Die HKB sagte zu, dieser Empfehlung nachzukommen, sobald geeignete Diensträume vorhanden seien.*

Zulagen

- 9.1 Die Gewährung von Zulagen erfolgte im KH Hallein aufgrund eines Zulagenkataloges, der sowohl für Gemeinde- als auch für Gesellschaftsbedienstete Anwendung fand. Den Dienstnehmern wurde weder die Höhe noch die zulagenbegründende Tätigkeit mitgeteilt. Außerdem war die Rechtmäßigkeit von Bezügen und Bezugsbestandteilen nicht nachvollziehbar.
- 9.2 Der RH regte an, den Dienstnehmern Anspruch und Höhe ihrer Zulagen in schriftlicher Form bekanntzugeben.
- 9.3 *Laut Mitteilung der HKB sei sie mittlerweile der Empfehlung des RH weitgehend nachgekommen.*

Krankenhausinformationstechnik

- 10.1 Bis zum Oktober 1995 erfolgte die IT-unterstützte Verarbeitung der Patientenadministration und der Debitorenbuchhaltung des KH Hallein auf der technisch veralteten IT-Anlage der Stadtgemeinde. Medizinische IT-Anwendungen auf Einzelplatzgeräten gab es nur in den Fachabteilungen für Chirurgie und Gynäkologie. Die Geschäftsführung sah sich daher veranlaßt, ein umfassendes herstellerunabhängiges Krankenhausinformationssystem mit rd 50 vernetzten Einzelplätzen anzuschaffen.

Dieses sollte in stufenweisem Ausbau neben der Patientenverwaltung die Finanzbuchhaltung, die Material- und Lagerverwaltung, das Ambulanzsystem sowie die medizinischen Bereiche umfassen. Noch im Herbst 1995 wurde mit einem Aufwand von 7,7 Mill S — einschließlich Wartungskosten für vier Jahre — die erste Ausbaustufe eines solchen Informationssystems ohne medizinische Anwendungen abgeschlossen.

- 10.2 Insgesamt erachtete der RH die medizinischen Anwendungen als nicht ausreichend. Er bemängelte deren unkoordinierte Planung und empfahl eine Projektabwicklung entsprechend der ersten Ausbaustufe. Für die Systembetreuung und den IT-Betrieb waren zwei Mitarbeiter — von denen einer nur zu 25 % verfügbar war — nach Ansicht des RH bis zur Belastbarkeitsgrenze eingesetzt. Da diese personelle Besetzung kaum für eine sichere Betreuung eines Systems dieser Größenordnung ausreicht, empfahl der RH personelle Folgerungen.

10.3 Die Landesregierung gab hierzu keine Stellungnahme ab.

Laut Stellungnahme der HKB wolle es die medizinischen Anwendungen erst nach der noch laufenden Implementierung des Profit-Center-Systems nach den Regeln des Projektmanagements einrichten. Das IT-Personal sei ab November 1997 um einen Mitarbeiter aufgestockt worden.

Planungen

Strategische Planung 11.1 Der bauliche und funktionelle Zustand des Krankenhauses entsprach nicht mehr den zeitgemäßen Anforderungen. Wegen der örtlichen Nähe zur Stadt Salzburg mit ihrem bis zur Spitzenmedizin reichenden und nicht ausgeschöpften Versorgungsangebot stellten sich nicht nur die Fragen der Sanierung, sondern auch der Zweckmäßigkeit der Aufrechterhaltung des Standortes.

Eine Untersuchung hinsichtlich der Herkunft der Patienten im KH Hallein mit Zahlenmaterial aus dem Jahr 1994 ergab, daß in den drei Hauptfächern zwischen 71 % (Gynäkologie) und 87 % (Innere Medizin) der behandelten Fälle aus dem Tennengau stammten, während aus der Stadtgemeinde Hallein zwischen 27 % (Gynäkologie) und 40 % (Innere Medizin) das KH Hallein in Anspruch nahmen.

Dies bestätigte auch ein Rechenmodell des Amtes der Landesregierung, wonach bei einem Planungshorizont 2005 eine Auslastungsquote des KH Hallein von durchschnittlich 80 % erreicht werden könnte. Wegen der seit 1994 rückläufigen Gesamtauslastung — im Jahr 1995 betrug sie nur noch 68,7 % — sah die Salzburger Krankenanstaltenplanung eine Verringerung auf 154 Betten vor.

11.2 Aufgrund des umfassenden Versorgungsangebots der Stadt Salzburg und seiner hohen Akzeptanz auch bei den Patienten des Tennengaus sollte nach Auffassung des RH die Lösung einer Schließung des Standortes Hallein in Betracht gezogen werden; im Fall einer beabsichtigten Sanierung des KH Hallein wäre jedenfalls die Variante eines kleineren Neubaus samt neuen Überlegungen zur Standortfrage einzubeziehen.

11.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung stünde eine Schließung nicht im Einklang mit der geltenden Krankenanstaltenplanung und widerspreche dem Grundsatz der Regionalisierung und Dezentralisierung von Versorgungsstrukturen.*

Die HKB schloß sich der Ansicht der Landesregierung an und betonte die Sinnhaftigkeit einer kleinen leistungsfähigen Standardversorgungseinheit, die im Betrieb für bestimmte Krankenhausleistungen kostengünstiger sein könne.

11.4 Der RH erwiderte, daß seine Ausführungen zur Sanierung, zum Neubau oder zur Schließung des KH Hallein Überlegungen darstellten, welche das Amt der Landesregierung mit dem ihm zur Verfügung stehenden Zahlenmaterial ausloten könnte. Hinsichtlich der von der Landesregierung aufgezeigten Widersprüchlichkeit zwischen einer Schließung und der zur Zeit maßgeblichen Krankenanstaltenplanung bemerkte der RH, daß diese Planung keinesfalls als abgeschlossen bezeichnet werden kann.



Planungen

27

Sanierungsplanung und –kosten

- 12.1 Bei den Planungsmaßnahmen für den bereits seit 1991 zur Verbesserung des baulichen und funktionellen Zustandes beabsichtigten Um- und Zubau des Krankenhauses wurde auf die Ausarbeitung eines weiterführenden Raum- und Funktionsprogramms und damit auf die Grundlage einer Vorentwurfsplanung verzichtet. Die nicht zuletzt deshalb mit einem Betrag von 330 Mill S nur "grob" und "überschlägig" ausgefallene Kostenschätzung eignete sich daher von vornherein nicht für präzise Entscheidungsfindungen.

Darüber hinaus hatte die Stadtgemeinde Hallein auf die Ausschreibung eines öffentlichen baukünstlerischen Architektenwettbewerbs verzichtet und die Planungs- und Nutzergespräche derart mangelhaft geführt, daß sich die Vorentwurfs- und Einreichplanung sowie die Kostenschätzung als unzureichend erwiesen.

- 12.2 Die dem Ausbauprojekt zuletzt zugrundegelegte Kostenschätzung von 424 Mill S war nach Ansicht des RH insoferne unzulänglich, als darin weder die statischen Grundlagen noch genaue Aussagen über die Verwertbarkeit der vorhandenen Bausubstanz berücksichtigt waren.
- 13.1 Die aufgrund der angespannten Finanzsituation der Stadtgemeinde Hallein in weiterer Folge ausgearbeitete sogenannte "Sparvariante" in der Höhe von 284 Mill S stellte nur einen ersten Bauabschnitt dar. Sie umfaßte die Sanierung des Bettentrakts des KH Hallein und überließ die zwingend erforderliche kostenintensive Sanierung der Funktionstrakte einer kostenmäßig noch nicht kalkulierten späteren Bauphase.
- 13.2 Auf diese Variante wurde nach Auffassung des RH nur deshalb zurückgegriffen, um den Baubeginn angesichts der hohen Investitionskosten für eine Gesamtsanierung zu gewährleisten und die bis dahin bereits angefallenen Planungskosten von 20 Mill S nicht als verlorenen Planungsaufwand abschreiben zu müssen.

Der RH beanstandete die unzulänglichen Planungsmaßnahmen und den damit verbundenen Verzicht auf zutreffende Kostenschätzungen. Außerdem hielt er fest, daß für die Umsetzung der zuletzt geplanten Baumaßnahmen (Sanierung um 424 Mill S) das wegen der schlechten Bausubstanz vorhandene Umbaurisiko sowie die Zusatzkosten für die Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs nicht berücksichtigt wurden.

Sohin lagen weder ausreichend genaue Planungen noch Kostenschätzungen und auch keine verbindlichen Finanzierungszusagen vor. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, den Sanierungsabsichten auch Überlegungen hinsichtlich einer

- Schließung des KH Hallein bei Übernahme der medizinischen Versorgung durch Krankenhäuser der Stadt Salzburg oder
- eines kleineren Neubaus in der Region

gegenüberzustellen. Ferner erachtete er die Sicherstellung der gesamten Finanzierung vor der öffentlichen Ausschreibung allfälliger Bauleistungen als notwendig.

- 13.3 *Laut Mitteilung der Landesregierung werde sie die vom RH aufgezeigten Alternativen (Schließung oder ein kleinerer Neubau) einer eingehenden Überprüfung unterziehen.*

Die HKB stellte in Aussicht, entsprechende Gespräche zur Einholung verbindlicher Finanzierungszusagen nach Vorliegen klarer, weiterführender Konzepte zu führen und die Finanzierungsvereinbarungen vor Abschluß allfälliger offener Verfahren (öffentlicher Ausschreibungen) zu treffen.

Schluß- bemerkungen

- 14 **Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**
- (1) Außer den Sanierungsmaßnahmen wären auch ein kleinerer Neubau oder die Schließung des KH Hallein in Betracht zu ziehen.**
 - (2) Medizinische Leistungen, die den regionalen Versorgungsauftrag übersteigen, wären nicht mehr anzubieten.**
 - (3) Eine neue Krankenanstaltenordnung wäre in Kraft zu setzen.**
 - (4) Die Arbeit der Qualitätssicherungskommission wäre zu verstärken.**
 - (5) Die Personalverwaltung sowie die Lohnverrechnung wären nur im Krankenhaus zu führen.**



Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Salzburg

Teilgebiete der Gebarung

Der ordentliche Haushalt war ausgabenseitig von einem starken Anstieg der Transferzahlungen und einnahmenseitig von einer unterdurchschnittlichen Entwicklung der eigenen Steuern und Abgabenertragsanteile geprägt.

Die Ausgaben im außerordentlichen Haushalt gingen deutlich zurück, was vor allem deshalb von großer Bedeutung war, weil die Stadt den größten Teil des außerordentlichen Haushaltes durch Darlehensaufnahmen finanzieren mußte.

Der Gesamtschuldenstand der Stadt stieg in den Jahren 1992 bis 1997 um 16 % auf 20 600 S je Einwohner, womit die Stadt Salzburg unter den Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern im obersten Drittel lag. Die freie Finanzspitze war letztmalig 1992 positiv und erreichte 1995 einen negativen Rekordwert von 737 Mill S. Seit 1994 konnten das Defizit der laufenden Gebarung und die Tilgungen nur mehr durch Vermögensveräußerungen gedeckt werden.

Hauptgründe für die Verschlechterung der finanziellen Lage waren die starke Ausweitung des Personalstandes in den Jahren 1991 und 1992, der Anstieg von Transferzahlungen und Subventionen sowie die hohe Neuverschuldung des Jahres 1993.

Die Stadt erzielte aus dem Verkauf von Anteilen an der Salzburger Sparkasse Bank AG 2,7 Mrd S. Nach Berücksichtigung aller Gegenverrechnungen verringerte sich dieser Betrag auf 1,5 Mrd S. Der RH empfahl, die verbleibenden Erlöse weiterhin zur Sanierung der finanziellen Lage zu verwenden.

In den Jahren 1995 und 1996 wurden mit der Aufgaben- und Strukturreform erstmals magistratsweite Reformprojekte ausgearbeitet. Die bis dahin gesetzten Reformschritte betrafen lediglich Organisationsuntersuchungen in einzelnen Dienststellen.

Der Anlaß der magistratsintern durchgeführten Aufgabenreform war keine eigentliche Aufgabenkritik, sondern eine notwendige Haushaltskonsolidierung. Die zu verfolgenden Ziele der Verwaltungsreform legte die Magistratsdirektion im Projekthandbuch selbst fest, während nähere politische Zielvorgaben fehlten. Für eine tiefgreifende Aufgabenreform fehlte letztlich die politische Entschlußkraft, effiziente Reformvorschläge umzusetzen.

Wesentliches Ergebnis der von einer deutsch-österreichischen Biergemeinschaft durchgeführten Strukturreform war ein Produktkatalog. Der mit weitgehender Kritik vom Gemeinderat zur Kenntnis genommene Endbericht über die Strukturreform beinhaltete Vorschläge für eine Straffung der Aufbauorganisation, wobei die politischen Entscheidungsträger auf die Stadt bezogene Reformhinweise sowie zur Entscheidungsfindung erforderliche Daten vermißten.

In den Jahren 1995 und 1996 konnten die tatsächlichen Dienstposten um 187 vermindert werden; gleichzeitig sanken die Personalkosten um 72 Mill S.

Die vom Gemeinderat im September 1970 beschlossene Nebengebührenordnung wurde bisher vierzigmal geändert. Der RH erachtete die Bezahlung von Überstunden an Bezieher von Verwendungszulagen sowie die Abgeltung von normalen Dienstpflichten durch pauschalierte Belohnungen als gesetzlich nicht gedeckt.

Für Abteilungsvorstände und einige andere Bedienstete bestand die Möglichkeit einer Beförderung in die Dienstklasse IX. Der RH empfahl angesichts der finanziellen Lage der Stadt die umgehende Abschaffung dieser Möglichkeit.

Die Bemühungen der Stadt Salzburg um eine nachvollziehbare Stellenbeschreibung und -bewertung in der Allgemeinen Verwaltung anerkannte der RH als beispielgebend.

Die Stadt setzte wirtschaftspolitische Maßnahmen durch direkte Förderungen der Unternehmungen sowie durch zahlreiche Serviceleistungen. Für zwei Medienunternehmungen wurden nach mehrjährigen Verhandlungen hohe Subventionen gewährt, weil die Antragsteller eine ihrer Meinung nach bestehende Zahlungsverpflichtung der Stadt geltend machten.

Das erstellte Kulturkonzept wurde nicht fortgeschrieben; eigene Richtlinien für die Kulturförderungen bestanden nicht.

Das zur Verfügung stehende Aktenverfolgungssystem bei den baubehördlichen Aufgaben wies Mängel auf.

Die geltende Vergabeordnung war veraltet.



Kenndaten der Landeshauptstadt Salzburg						
Rechtsgrundlage	Statut für die Landeshauptstadt Salzburg 1966, LGBl Nr 47					
Einwohner laut Volkszählung 1991	143 978					
Größe des Stadtgebietes	6 563 ha					
Gebarungsentwicklung	Rechnungsabschlüsse					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ordentlicher Haushalt	in Mill S					
Einnahmen	3 777,9	4 145,8	4 050,7	6 240,6	5 893,8	4 792,2
Ausgaben	3 802,9	4 160,4	4 393,7	6 322,0	5 550,8	4 792,2
Außerordentlicher Haushalt						
Einnahmen	658,4	1 056,9	647,5	534,0	436,1	449,1
Ausgaben	834,0	863,7	639,3	501,0	426,7	466,9
	Anzahl					
Besoldeter Mitarbeiterstand jeweils zum 31. Dezember	3 168	3 229	3 210	3 111	3 023	3 002

Prüfungsablauf und -gegenstand 1 Der RH überprüfte von September bis Oktober 1997 Teilgebiete der Gebarung der Landeshauptstadt Salzburg betreffend die Jahre 1992 bis 1996. Die Landeshauptstadt Salzburg gab zu dem im April 1998 übermittelten Prüfungsergebnis im Juli 1998 eine Stellungnahme ab, zu der der RH im August 1998 eine Gegenäußerung erstattete.

Gemeindehaushalt

Mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung 2.1 Die Stadt Salzburg verfügte über eine mittelfristige Finanzplanung für jeweils drei Jahre, die in einigen Jahren extern und in einigen Jahren durch die Finanzverwaltung erstellt wurde. Die mittelfristigen Investitionspläne wurden stets von der Finanzverwaltung erstellt, wobei deren Rahmenvorgaben ausgehend von der mittelfristigen Finanzplanung vom Gemeinderat festgelegt wurden. Die dort vorgesehenen Projekte bildeten die Grundlage für die Erstellung des außerordentlichen Haushaltsplans.

2.2 Nach Auffassung des RH sollte der Gemeinderat die mittelfristige Finanzplanung mit der mittelfristigen Investitionsplanung zusammenfassen und wegen ihrer engen Verbindung mit dem Voranschlag und der aufeinander abzustimmenden haushaltsmäßigen Auswirkungen gemeinsam mit letzterem beschließen. Die externe Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung erachtete der RH sowohl im Hinblick auf die dadurch erwachsenden Kosten, als auch aufgrund der notwendigen Datentransfers als nicht wirtschaftlich.

- 2.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg werde die Auffassung des RH, die mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung zusammenzuführen und vom Gemeinderat gemeinsam mit dem jeweiligen Budget beschließen zu lassen, geteilt. Die mittelfristige Finanzplanung werde 1998 letztmalig extern erstellt.*

Ordentlicher Haushalt

- 3.1 Die Ausgaben des ordentlichen Haushaltes stiegen von 3,8 Mrd S (1992) auf 4,8 Mrd S (1997). Die in den Jahren 1995 und 1996 haushaltswirksam durchgeführte Privatisierung der Salzburger Sparkasse rief einen überdurchschnittlichen Anstieg der Einnahmen hervor. Ausgaben-seitig war der Anstieg der Transferzahlungen (plus 56 %), einnahmenseitig die unterdurchschnittliche Entwicklung der eigenen Steuern und Abgabenertragsanteile (plus 13 %) zu vermerken.

Im Jahr 1994 wurden die Einnahmenansätze nicht erreicht, die Ausgabenansätze jedoch überschritten, wodurch sich ein Abgang von 343 Mill S ergab. Dieser strukturell bedingte Abgang, der sich bereits zur Jahresmitte 1994 abzeichnete, veranlaßte die Stadt Salzburg, durch Nichtnachbesetzung freier Planstellen sowie die Einleitung einer Aufgaben- und Strukturreform gegen-zusteuern.

Da einnahmenseitig keine wesentliche Verbesserung der Finanzlage eintrat, wäre ohne die Erlöse aus der Veräußerung von Anteilen an der Salzburger Sparkasse ein Haushaltsausgleich in den Jahren 1995 und 1996 nicht gelungen. Auch in den Voranschlägen für 1997 und 1998 wurde der Haushaltsausgleich nur durch Rücklagenentnahmen erreicht.

- 3.2 Der RH empfahl, die begonnene Aufgaben- und Strukturreform — verbunden mit einem spürbaren Abbau von Dienstposten — konsequent durchzuführen, um möglichst rasch wieder einen ausgeglichenen ordentlichen Haushalt zu erreichen, ohne Vermögenswerte veräußern zu müssen. Er vertrat dazu die Ansicht, daß eine nachhaltige Haushaltssanierung ausschließlich ausgabenseitig anzustreben sein wird.
- 3.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg wären die in den letzten Jahren enorm gestiegenen Förderungsausgaben ganz wesentlich am Zustandekommen der städtischen Finanzmisere beteiligt gewesen.*

Außerordentlicher Haushalt

- 4.1 Die Ausgaben im außerordentlichen Haushalt gingen von 834 Mill S (1992) auf 467 Mill S (1997) deutlich zurück. Die Ausgabenverringereung nahm ihren Ausgang im Jahr 1994, als unter dem Druck des drohenden Budgetdefizits neben Maßnahmen im ordentlichen Haushalt auch der größtenteils durch Darlehensaufnahmen zu finanzierende außerordentliche Haushalt eingeschränkt wurde.

Regelmäßig wurden auch Ausgaben mit überwiegend "laufendem Charakter" (zB Instandhaltungsausgaben und Subventionen) im außerordentlichen Haushalt veranschlagt, weil sie im ordentlichen Haushalt nicht mehr bedeckt werden konnten. Erst im Voranschlag 1998 war eine Rückführung derartiger Ausgaben von 64 Mill S in den ordentlichen Haushalt vorgesehen.



Das Ergebnis der Rechnungsabschlüsse lag mit Ausnahme des Jahres 1995 jeweils deutlich unter dem der Voranschläge. Dies war eine Folge mangelnder Prioritätensetzung bei der Voranschlagserstellung, bei der auch nicht finanzierbare oder noch nicht baureife Vorhaben aufgenommen wurden.

- 4.2 Der RH empfahl, den Sparkurs im außerordentlichen Haushalt fortzusetzen und künftig bei der Voranschlagserstellung genauer vorzugehen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg sei es in Verbindung mit dem Einsatz der Reserven aus dem Sparkassenerlös gelungen, den Schuldenstand spürbar zu verringern. Die Voranschlagserstellung werde künftig genauer gehandhabt.*

Verschuldung

- 5.1 Der Gesamtschuldenstand der Stadt entwickelte sich von 1992 bis 1997 wie folgt:

Darlehensgeber	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Änderung 1992/97
	in Mill S						in %
Kreditinstitute	2 054,9	2 685,9	2 832,1	2 861,2	2 589,5	2 652,5	+ 29
Gebietskörperschaften und öffentl-rechtl Fonds	486,7	540,8	576,1	567,7	549,5	300,1	- 38
Leibrenten	12,7	12,1	11,0	9,3	8,3	7,5	- 41
Gesamtschulden	2 554,3	3 238,8	3 419,2	3 438,2	3 147,3	2 960,1	+ 16

Der Anteil jener Schulden, deren Schuldendienst zu mehr als der Hälfte aus allgemeinen Deckungsmitteln getragen wurde, verringerte sich von 62 % (1992) auf zuletzt 52 % des Gesamtschuldenstandes, war aber vergleichsweise noch immer hoch. Für die übrigen Schulden wurde der Schuldendienst mindestens zur Hälfte durch Gebühren, Entgelte oder Tarife abgedeckt. Daneben bestanden zuletzt auch Leasingverpflichtungen von 310 Mill S.

Entsprechend der Entwicklung des Gesamtschuldenstandes stieg die Verschuldung je Einwohner von rd 17 700 S (1992) um 16 % auf rd 20 600 S (1997), womit die Stadt unter den Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern im obersten Drittel lag.

Für eine Beurteilung der Verschuldung waren weiters die Belastungen durch den Schuldendienst im Verhältnis zu den eigenen Einnahmen (eigene Steuern und Abgabenertragsanteile) und zu den Gesamtausgaben des ordentlichen Haushaltes von Interesse. Eine Untersuchung des RH zeigte einen Anstieg des Schuldendienstanteils. Die Werte lagen auch hier im oberen Bereich der vergleichbaren Städte.

Diese, nur auf eine Einnahmen- oder Ausgabenkonstante bezogenen Kennzahlen berücksichtigen jedoch nicht die Struktur des Gesamthaushaltes. Der RH erachtete es daher auch für erforderlich, die Tragbarkeit der bestehenden Verschuldung oder neuer Schuldaufnahmen anhand der dauernden Leistungsfähigkeit des Gemeindehaushaltes zu beurteilen.

Die dauernde Leistungsfähigkeit des Haushaltes hängt von der Höhe der freien Finanzspitze ab, welche im wesentlichen zur Finanzierung von Investitionsvorhaben verwendet werden kann. Ein Teil davon sollte allerdings zur Bedeckung der durch Folgeeinnahmen nicht gedeckten Folgekosten der neuen Investitionen zur Verfügung stehen.

Ausgehend von den Rechnungsquerschnitten der Jahre 1992 bis 1997 ermittelte der RH für den Berichtszeitraum die Höhe der jährlichen freien Finanzspitze:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	in Mill S					
Saldoübertrag der laufenden an die Vermögensgebarung	226,2	60,4	- 117,4	- 369,3	- 202,9	234,8
Darlehenstilgung	- 219,9	- 232,6	- 260,1	- 367,3	- 372,6	- 245,8
freie Finanzspitze	6,3	- 172,2	- 377,5	- 736,6	- 575,5	- 11,0

Demnach war die freie Finanzspitze letztmalig 1992 positiv und erreichte 1995 einen negativen Rekordwert von 737 Mill S. Seit 1994 konnten das strukturelle Defizit der laufenden Gebarung und die Tilgungen nur mehr durch Vermögensveräußerungen gedeckt werden.

Hauptgründe für die Verschlechterung der finanziellen Lage waren die starke Ausweitung des Personalstandes in den Jahren 1991 und 1992, der Anstieg der Transferzahlungen und Subventionen und nicht zuletzt die hohe Neuverschuldung des Jahres 1993. Die Sparkassenerlöse brachten zwar keine strukturelle Verbesserung des Haushaltes, verschafften der Stadt aber Zeit, um die nötigen Maßnahmen zu einer Konsolidierung der städtischen Finanzen zu setzen.

- 5.2 Der RH empfahl, den eingeschlagenen Sparkurs im außerordentlichen Haushalt fortzusetzen und die Konsolidierung des ordentlichen Haushaltes durch die begonnene Aufgaben- und Strukturreform fortzusetzen, wobei neben dem Personalbereich vor allem den Subventionen verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Auf diese Weise könnte im Zusammenwirken mit einer genau geplanten und verantwortungsbewußten Ausgabenpolitik die notwendige grundlegende Verbesserung der finanziellen Lage erreicht werden.



5.3 Die Stadt Salzburg verwies auf das als ersten vorzeigbaren Konsolidierungserfolg nahezu ausgeglichene Ergebnis des Rechnungsabschlusses 1997, für das im Voranschlag noch Rücklagenentnahmen von 146 Mill S vorgesehen waren. Während der Voranschlag 1998 neuerlich 184 Mill S an Rücklagenentnahmen zum Haushaltsausgleich beinhalte, werde für den Voranschlag 1999 ein Ausgleich ohne Rücklagenentnahmen angestrebt.

"Maastricht"-
Konvergenzkriterien

6.1 Im Prüfungszeitraum erzielte die Stadt — unter Herausrechnung des Veräußerungserlöses der Anteile an der Salzburger Sparkasse sowie der Unterabschnitte 85 bis 89 (Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit) — lediglich im Jahr 1996 einen "Maastricht"-Überschuß.

Bezüglich der "Maastricht"-Schulden war die Lage der Stadt aufgrund der zuletzt rückläufigen Entwicklung unproblematisch.

6.2 Der RH empfahl, die Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung verstärkt fortzusetzen, um die Einhaltung der "Maastricht"-Konvergenzkriterien zu gewährleisten.

6.3 Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg sei der "Maastricht"-Überschuß im Jahr 1996 auf Mehreinnahmen infolge eines KEST-Rechenfehlers von rd 120 Mill S zurückzuführen. Der Rechnungsabschluß 1997 hätte trotz negativer Vorgaben ein gegenüber dem Voranschlag deutlich verringertes "Maastricht"-Defizit ergeben.

Verkauf von Anteilen
an der Salzburger
Sparkasse Bank AG

7.1 Die Stadt Salzburg stellte aufgrund der angespannten finanziellen Lage bereits im Herbst 1994 Überlegungen zur Teilprivatisierung oder zum Verkauf von Anteilen an der Salzburger Sparkasse Bank AG (SSPAG) an. Alleinige Aktionärin war damals die Salzburger Sparkasse Anteilsverwaltung (SSPAV). Die Stadt war für die SSPAG und die SSPAV Haftungsgemeinde im Sinne des Sparkassengesetzes.

Im Oktober 1995 stellte die "DIE ERSTE österreichische Spar-Casse Bank AG" ein verbindliches Kaufangebot hinsichtlich einer Beteiligung von 70 % am Grundkapital der SSPAG auf der Grundlage eines Gesamtkaufpreises von 2,7 Mrd S für das gesamte Grundkapital. Im selben Monat beschlossen Sparkassenrat und Gemeinderat den Abschluß des Verschmelzungsvertrages zwischen der SSPAV und der "DIE ERSTE österreichische Spar-Casse Anteilsverwaltungssparkasse" als aufnehmender Sparkasse sowie weitere für die Abwicklung notwendige Verträge.

Die von der SSPAV gehaltenen Namensaktien der SSPAG gingen damit auf die aufnehmende Sparkasse über.

Die Stadt erzielte letztlich aus dem Verkauf von Anteilen an der SSPAG — nach Berücksichtigung aller Gegenverrechnungen (darunter der Erwerb eines 30 %-Anteils an der SSPAG durch die Stadt) — einen Betrag von 1,5 Mrd S. In einer gemäß § 27 Abs 7 des Sparkassengesetzes und § 35 der Bundesabgabenordnung gegebenen Erklärung sicherte der Bürgermeister die Verwendung des 1,5 Mrd S-Erlöses für verschiedene Zwecke der Allgemeinheit zu.

Ein Ausgleich des Abgangs 1994 sowie der strukturellen Defizite der Jahre 1995 und 1996 wäre — wie erwähnt — ohne diese Erlöse nicht möglich gewesen. Die danach und nach Durchführung von Sonderzahlungen 1995 und 1996 verbliebenen Erlösreste wurden der Betriebsmittelrücklage zugeführt.

- 7.2 Der RH anerkannte die Abwicklung der Anteilsveräußerung und beurteilte den erzielten Kaufpreis als gutes Ergebnis. Er bemängelte allerdings die im Rahmen der Gegenverrechnungen zu Lasten des Veräußerungserlöses gehenden Sonderzahlungen von insgesamt 80 Mill S (zwei Brutto-Monatsbezüge) an die Bediensteten der SSPAG, weil dies nicht der ausdrücklichen Erklärung des Bürgermeisters über die widmungsgemäße Verwendung des Veräußerungserlöses entsprach.

Der RH empfahl ferner, die noch verbliebenen Erlöse nicht für eine Ausweitung der Investitionstätigkeit zu verwenden. Vielmehr sollten sie weiterhin zur Sanierung der finanziellen Lage verwendet werden.

- 7.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg seien die Erlöse abgesehen von der Abdeckung der Strukturabgänge der Jahre 1994 bis 1996 nur zur Verringerung des Schuldenstandes durch vorzeitige Tilgungen und Zuführungen an den außerordentlichen Haushalt anstelle neuer Darlehensaufnahmen verwendet worden. Diese Budgetpolitik werde auch 1998 fortgesetzt.*

Rücklagen

- 8.1 Die Rücklagen stiegen von 108 Mill S (1992) auf 1 166 Mill S (1996) an. Die hohen Rücklagendotierungen in den Jahren 1995 und 1996 waren ausschließlich auf die Sparkassenerlöse zurückzuführen.
- 8.2 Der RH empfahl, die Rücklagen aus den Sparkassenerlösen ausschließlich für Maßnahmen der strukturellen Budgetkonsolidierung zu verwenden.

Eigene Steuern und Abgaben

- 9.1 Die Steigerung der eigenen Steuern und Abgaben von 1,19 Mrd S (1992) um 4 % auf 1,24 Mrd S (1996) war deutlich niedriger als die der Bundesabgabenertragsanteile (plus 26 %). Die Rückstände haben sich zwischen den Jahren 1992 (16 Mill S) und 1996 (57 Mill S) mehr als verdreifacht. Sie erreichten 1996 unter Berücksichtigung der von zwei Abgabepflichtigen ergriffenen Rechtsmittel 2 % der eigenen Steuern und Abgaben.
- 9.2 Der RH stellte fest, daß eine nennenswerte Einnahmensteigerung der Stadt in den nächsten Jahren nicht zu erwarten ist. Er empfahl daher neben einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung auch eine starke Verringerung der Rückstände.

Gebührenkalkulation

- 10.1 Die Kalkulation der Kanalbenutzungsgebühren erfolgte aufgrund der bestehenden Kosten- und Leistungsrechnung. Im Sinne einer Budgetkonsolidierung wurde 1996 mit einer Verordnung des Gemeinderates die Kanalbenutzungsgebühr um 10 % über die Kostendeckung angehoben. Das dieser Verordnung zugrundezulegende Benutzungsgebührengesetz, LGBl Nr 31/1963, schloß jedoch eine die Kostendeckung überschreitende Gebühr aus.



- 10.2 Der RH bemängelte, daß die Verordnung über die Erhebung von Kanalbenützungsgebühren mit dem Benützungsgebührengesetz nicht im Einklang stand.
- 10.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg habe der Salzburger Landtag im Februar 1998 eine entsprechende Novelle zum Benützungsgebührengesetz beschlossen.*

Finanzverwaltung

Magistratsabteilung 8 – Finanzverwaltung

- 11.1 Im Zuge der Aufgabenreform wurden im Jahr 1995 einige Maßnahmen für den Bereich der Magistratsabteilung 8 (MA 8) beschlossen, denen keine strukturellen Veränderungen folgten. Die Anzahl der Planposten der MA 8 verringerte sich von 119 (1993) auf 108 (1997), der Ist-Stand von 111,6 auf 106,7. Trotzdem ergab ein Vergleich mit ähnlichen Aufgabengebieten der Stadt Innsbruck noch Personalreserven.
- 11.2 Der RH empfahl, die Verringerung der Dienstposten in der MA 8 fortzusetzen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg sei eine Gegenüberstellung mit anderen Städten aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen problematisch. Dessen ungeachtet werde die Finanzverwaltung in Hinkunft bemüht sein, trotz laufender Aufgabenerhöhungen etwaige Rationalisierungspotentiale zu orton.*

Stadtsteueramt

- 12.1 Mit Jänner 1993 wurde das Stadtsteueramt in die Dienststellen Vorschreibungsabgaben, Selbstbemessungsabgaben und Abgabenprüfung gegliedert. Während die Bearbeitung der Abgabearten im Bereich Vorschreibungsabgaben objektbezogen erfolgte, waren die Zuständigkeiten im Bereich Selbstbemessungsabgaben nach Abgabearten gegliedert.

Die Anzahl der Abgabenprüfungen sank bis zum Jahr 1996 um 18 %, dagegen stiegen die Nachvorschreibungen um 40 % an. Eine Prüfung aller Abgabepflichtigen innerhalb des Verjährungszeitraumes war nicht gegeben. Die Auslastung der Abgabenprüfer war äußerst unterschiedlich.

- 12.2 Der RH empfahl in Teilbereichen der Selbstbemessungsabgaben eine ähnliche Zuständigkeitsverteilung wie in der Dienststelle Vorschreibungsabgaben. Frei werdende Ressourcen sollten bei den Abgabenprüfungen eingesetzt werden, um eine Prüfung aller Abgabepflichtigen innerhalb des Verjährungszeitraumes zu erreichen. Der RH erachtete ferner eine IT-Unterstützung der Prüfer vor Ort und eine gleichmäßige Prüferauslastung für zweckmäßig.

- 12.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg sei im Bereich der Selbstbemessungsabgaben angesichts der Schwierigkeit der Materie einzelner Abgabensarten eine Verfahrenskonzentration äußerst schwierig. Mittelfristiges Ziel sei es jedoch, auch in diesem Bereich eine Organisationsstrukturanpassung vorzunehmen. Eine Prüfung aller Abgabepflichtigen innerhalb des Verjährungszeitraumes werde aufgrund der zunehmenden Sensibilisierung der Abgabepflichtigen und der steigenden Anzahl von Bescheiden und Berufungsvorentscheidungen nur durch eine entsprechende Personalaufstockung möglich sein. Eine mögliche IT-Unterstützung werde erneut geprüft werden.*

Parkgebührenamt

- 13.1 Während die Organstraf- und Anonymverfügungen von rd 106 000 (1992) auf rd 85 000 (1996) sanken, stiegen die Strafverfügungen um das Doppelte auf rd 14 000, die Straferkenntnisse um das Vierfache auf rd 1 600 und die Vollstreckungsanträge um das Dreifache auf rd 5 000. Die Einnahmen aus Strafgeldern verdoppelten sich im selben Zeitraum auf 25 Mill S.

Zur Erleichterung der Einhebung der Straf gelder deutscher Fahrzeughalter oder -lenker wurde bei einem deutschen Kreditinstitut ein Konto eingerichtet. Die Geldbestände schienen im Kassenbestand der Rechnungsabschlüsse nicht auf.

Durch fehlende Hinweise in der IT war die Nachvollziehung der Verfahren nur aufgrund der Aktenablage möglich. Protokolle über die Löschung von IT-Daten wurden nicht angelegt. Darüber hinaus blieben viele Daten der IT ungenützt.

- 13.2 Nach Auffassung des RH wären die Einnahmen auf dem Konto des deutschen Kreditinstitutes voranschlagswirksam zu verbuchen und die Geldbestände in den Kassenabschluß aufzunehmen gewesen. Er empfahl, geeignete Maßnahmen zu setzen, um die Verfahren nachvollziehbar und fristgerecht abzuwickeln.
- 13.3 *Laut Mitteilung der Stadt Salzburg wäre der Rückgang an Organstrafverfügungen auf die durch konsequente Überwachung gesteigerte Zahlungsmoral und die Neuregelung der Fußgängerzone zurückzuführen. Die Geldbestände auf dem Konto bei dem deutschen Kreditinstitut seien seit Mai 1998 im Tagesabschluß integriert. Eine Verbesserung der Nachvollziehbarkeit und eine umfangreichere Nutzung der Daten werde — unter den Prämissen des Datenschutzes und des personellen Mehraufwands — geprüft werden.*

Weitere Feststellungen

- 14 Weitere Feststellungen des RH betrafen Verbesserungsmöglichkeiten im Exekutionsamt, Umstellungen bei der Kosten- und Leistungsrechnung sowie eine Erweiterung der Liquiditätsplanung.



Verwaltungsreform

Einleitung

- 15 Die Stadt Salzburg führte seit 1987 in den verschiedensten Verwaltungsbereichen Reformmaßnahmen durch. Bis 1994 beschränkten sich die Organisationsuntersuchungen auf einzelne Ämter und Abteilungen. In den Jahren 1995 und 1996 wurden mit der Aufgaben- und Strukturreform erstmals magistratsweite Reformprojekte ausgearbeitet.

Diese bildeten neben einzelnen Reformprojekten in den Bereichen Baubehörde und -verwaltung, Raumplanung, Seniorenheim-, Personal- und Finanzverwaltung die Schwerpunkte der Überprüfungstätigkeit des RH.

Aufgabenreform

- 16.1 Anlaß für die Durchführung einer Aufgabenreform war keine eigentliche Aufgabenkritik, sondern die dringende Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung. Die Projektziele wurden in einem von der Magistratsdirektion erstellten Projekthandbuch festgelegt. Die Projektabwicklung erfolgte zur Gänze intern durch Magistratsbedienstete. Für die Projektorganisation wurden drei operationale Ebenen (Steuerungsgremium, Arbeitsausschuß, Projektgruppen) eingerichtet.

Neben Informationsgesprächen mit Abteilungs- und Amtsleitern wurden auch Informationsveranstaltungen für die Mitarbeiter abgehalten. Die Einstufung der Aufgaben erfolgte in fünf Kategorien (von "unverzichtbar" bis "abbaubar").

Der dem politischen Steuerungsgremium im September 1995 vorgelegte Gesamtbericht wies mit 5 % bzw 1 % der rd 4 600 erfaßten Gesamtaufgaben einen verhältnismäßig geringen Anteil an abbaubaren bzw ausgliederbaren Aufgaben auf. Insgesamt wurden darin die aufgezeigten Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung (Ausgabenverminderungen, Personalkürzungen, Einnahmenerhöhungen) mit 400 Mill S beziffert. Für die nächsten drei Jahre war eine Kürzung im Ausmaß von 338 Dienstposten (bezogen auf den Sollstand 1995) vorgesehen.

Im Rahmen der Aufbauorganisation sollte die Anzahl der Abteilungen um drei und die der Ämter um acht verringert werden. Vom politischen Steuerungsgremium wurden keine zusätzlichen Vorschläge eingebracht, obwohl dies nach der Projektkonzeption möglich gewesen wäre.

Im politischen Steuerungsgremium erfolgte mehrheitlich der Beschluß, die freiwilligen, aber politisch wichtigen Aufgaben weitgehend zu erhalten. Die angestrebten Förderungskürzungen im Kulturbereich wurden von 25 Mill S auf 13 Mill S reduziert. Die Dienstpostenkürzungen wurden mit 296 Planstellen und die Gesamteinsparungen mit 279 Mill S festgesetzt.

Als weiterer Reformschritt wurde die rasche Durchführung einer Strukturreform unter Beiziehung externer Berater angeordnet. Bis zur Vorlage dieses Ergebnisses sollte laut Gemeinderatsbeschluß vom Juli 1996 auch keine wesentliche Änderung der Aufbauorganisation erfolgen. Lediglich in der Abteilung Raumplanung und Verkehr wurde der Auflösung von drei Ämtern und deren Weiterführung als Fachbereiche zugestimmt.

Laut einem im Jänner 1997 erstellten Amtsbericht waren bereits zwei Drittel der politisch genehmigten Maßnahmen teilweise oder gänzlich umgesetzt. Laut Mitteilung der Magistratsdirektion werde 1998 auf politischer Ebene festzulegen sein, welche der offenen Punkte des Maßnahmenkataloges noch umzusetzen wären.

- 16.2 Der RH sah in der Durchführung der Aufgabenreform einen ersten wichtigen Schritt zu einer flächendeckenden Reformmaßnahme. Die Magistratsdirektion legte im Projekthandbuch die von ihr zu verfolgenden Ziele selbst fest. Nähere Zielvorgaben seitens der politischen Organe fehlten. Nach Ansicht des RH ergaben sich aus der Aufgabenreform insgesamt keine nachhaltigen Effizienzsteigerungen.

Einerseits fiel der festgestellte Anteil abbaubarer Aufgaben verhältnismäßig gering aus, andererseits mangelte es bei den verbleibenden Aufgaben an weitreichenden Rationalisierungsmaßnahmen. Die zur Bewältigung neuer Aufgabenbereiche erforderliche Freisetzung von Kapazitäten wurde nicht erzielt. Für eine tiefgreifende Aufgabenreform fehlte letztlich die politische Entschlußkraft, effiziente Reformvorschläge umzusetzen.

Der RH empfahl, für künftige Reformprojekte klare Ziele festzulegen, um spätere Konflikte bei der Ergebnisumsetzung zu vermeiden.

- 16.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg seien aufgrund der durchgeführten Aufgabenreform die Personalkosten seit 1994 nicht mehr angestiegen und der für 1999 vorgesehene Personalstand läge unter dem des Jahres 1994.*

Strukturreform

- 17.1 Aufbauend auf dem Ergebnis der Aufgabenreform und mit dem Ziel, durch Änderung der Organisation, der Zuständigkeiten sowie der Verwaltungsabläufe eine kostengünstigere Leistungserbringung zu erreichen, wurde mit einem Auftragsvolumen von 6 Mill S eine deutsch-österreichische Bietergemeinschaft mit der Durchführung einer Strukturreform beauftragt.

Der Projektstart erfolgte im März 1996 mit getrennten Informationsveranstaltungen für Politiker, Abteilungsvorstände, Amtsleiter und Mitarbeiter. Die Projektorganisation bestand aus einem Lenkungsausschuß (Politiker, Verwaltungsführung, Personalvertreter, externe Berater), der Projektleitung (Klubobleute, Magistratsdirektor, externe Berater), einem Koordinatorenteam (Verwaltungsbeamte) und sieben Arbeitsteams.

In den Arbeitsteams sollten die Themen operative Grundlagen, Aufbaustruktur, Querschnittsfunktionen, Ausgliederungen, Zuständigkeitsverteilungen Politik-Verwaltung, politische Gremien sowie Ablaufoptimierungen aufbereitet werden. Während hinsichtlich der drei erstgenannten Bereiche mehrmals Besprechungen stattfanden, wurden die übrigen Themen nur eingeschränkt bzw die Ablaufoptimierung überhaupt nicht behandelt.



Ergebnis der Strukturreform war die Ausarbeitung eines Produktkataloges mit 414 Produkten und die Erstellung eines Endberichtes, dem 13 generelle Empfehlungen über die zukünftige strategische Ausrichtung der Strukturreform vorangestellt waren. Auf Grundlage des Produktkataloges wurde eine Straffung der Aufbauorganisation vorgeschlagen, wonach neben der Magistratsdirektion noch sieben Abteilungen und 40 Ämter verbleiben sollten. 1997 betrug der Ist-Stand 12 Abteilungen und 55 Ämter.

Der Bericht wurde sowohl im Stadtsenat als auch im Gemeinderat mit weitgehender Kritik zur Kenntnis genommen. Die politischen Entscheidungsträger vermißten in vielen Verwaltungsbereichen konkrete, auf die Stadt bezogene Reformhinweise sowie die Bereitstellung der für eine verantwortungsbewußte Entscheidungsfindung erforderlichen Daten. Es wurde beschlossen, die Beratertätigkeit zu beenden und die Strukturreform — aufbauend auf dem Produktkatalog — in Teilprojekten fortzusetzen.

- 17.2 Nach Auffassung des RH fehlten bei der Strukturreform ebenso wie bei der Aufgabenreform klare Zielformulierungen. Zahlreiche Stornierungen von Sitzungen der Arbeitsteams ließen Zweifel aufkommen, ob die Mehrheit der politischen Vertreter bzw die Verwaltung an tiefgreifenden Strukturreformmaßnahmen interessiert war.

Mit Ausnahme des Produktkataloges brachte die Strukturreform keine neuen Erkenntnisse, sondern beschränkte sich auf allgemeine Empfehlungen. Die mangelnde Identifikation der Dienststellenleiter mit dem Reformprojekt zeigte sich in der Ablehnung des Entwurfes für die Aufbaustrukturänderung, der schließlich auch vom Lenkungsausschuß nicht weiter verfolgt wurde. Die der Stadt aus dem Projekt erwachsenen Gesamtkosten von 9,5 Mill S waren dem Ergebnis nicht angemessen.

Der RH erachtete eine effizienz- und ergebnisorientierte Gestaltung und Verschlankung der Organisationsstrukturen, Arbeitsabläufe und Hierarchien als zweckmäßig. Er empfahl daher unter Berücksichtigung einer mittelfristigen Personalentwicklung deren rasche Durchführung.

- 17.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg hätte der Gemeinderat im April 1998 die weitere Vorgangsweise bei der Umsetzung der Strukturreform und eine Neuordnung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung beschlossen.*

Einzelne Reformmaßnahmen

- 18.1 Von externen Beratern durchgeführte Organisationsuntersuchungen in den Bereichen Berufsfeuerwehr, Straßendienst und Stadtplanung führten zu Einsparungen im Sach- und Personalbereich. So konnte der Neubau der Hauptfeuerwache umfangmäßig eingeschränkt und zu rd 70 % der ursprünglich präliminierten Summe ausgeführt werden. Durch Umstrukturierungen in den beiden anderen Bereichen verringerten sich die Personalkosten jährlich um 18 Mill S.

In der Seniorenheimverwaltung wurde anhand von Schlüsselprozessen ein Qualitätssicherungssystem aufgebaut, das als künftige Grundlage für die Ausarbeitung eines Management-Informationssystems dient.

Eine im Bereich der Finanzverwaltung durchgeführte externe Organisationsuntersuchung betraf neben der Aufbau- und Ablauforganisation die IT, die Raumkonzeption sowie die Kostenstellengliederung. Das Untersuchungsergebnis wurde nur teilweise umgesetzt.

- 18.2 Der RH anerkannte die in einzelnen Bereichen durchgeführten Umstrukturierungsprozesse und beurteilte sie als weitgehend gelungen. Bezüglich der in der Finanzverwaltung durchgeführten Organisationsuntersuchung empfahl der RH, zu überprüfen, inwieweit die darin enthaltenen Vorschläge noch Gültigkeit haben und diese gegebenenfalls auch umzusetzen.

Weitere Vorgangsweise

- 19.1 Während einzelne Reformmaßnahmen weitgehend erfolgreich verliefen und das wirtschaftliche Verwaltungshandeln verstärkten, führten die flächendeckend ausgerichteten Projekte Aufgabenreform und Strukturreform zu keinen wesentlichen aufbau- und ablauforganisatorischen Veränderungen.

- 19.2 Zusammenfassend anerkannte der RH die Notwendigkeit einer umfassenden Verwaltungsreform und gab dazu noch folgende Anregungen:

(1) Für die erfolgreiche Durchführung einer umfassenden Verwaltungsreform wären klare Ziele, Prioritäten und gesamtheitliche Aufgaben seitens der politischen Entscheidungsträger zu definieren, zumal die von der Verwaltung selbst vorgegebenen Ziele keine ausreichende politische Zustimmung fanden.

(2) Weiters wäre im Verhältnis Politik-Verwaltung eine Neuverteilung der politischen Ressortzuständigkeiten im Einklang mit einer noch zu erarbeitenden magistratsweiten Neustrukturierung der Verwaltung im aufbau- und ablauforganisatorischen Sinn zu überdenken. Es sollte daher spätestens zu Beginn der neuen Gemeinderatsperiode 1999 ein mit den politischen Entscheidungsträgern abgestimmtes Verwaltungsgliederungskonzept vorliegen.

Personal

Dienstposten

- 20.1 Als Folge der Aufgabenreform wurde für den Zeitraum 1995 bis 1998 ein Abbau von 296 Planstellen beschlossen. Als mögliche daraus resultierende Personalkosteneinsparung ermittelte die Stadt einen Betrag von insgesamt 122 Mill S. Tatsächlich konnten 1995 und 1996 insgesamt 187 Bedienstete bzw 72 Mill S eingespart werden.

- 20.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Stadt und empfahl, sie in verstärktem Maße fortzusetzen.

Interkommunaler Vergleich

- 21.1 Ein vom RH angestellter Vergleich der Personalstände und -ausgaben mit den Städten Linz und Innsbruck zeigte, daß die Personalausgaben der Stadt Salzburg je 1 000 Einwohner von 1995 bis 1996 zurückgingen. Die Ausgaben je Bediensteten stiegen im Zeitraum 1992 bis 1996 jedoch um 17 % (Linz: plus 13 %, Innsbruck: plus 11 %).



- 21.2 Der RH führte das Sinken der auf die Einwohner bezogenen Personalausgaben auf die Verwaltungsreform und das auf den einzelnen Bediensteten bezogene Steigen auf das günstige Dienstrecht zurück. Angesichts der finanziellen Lage der Stadt Salzburg empfahl er, zur Erzielung von Einsparungen diesbezügliche Überlegungen beim Dienstrecht anzustellen.
- 21.3 *Die Stadt Salzburg wies in ihrer Stellungnahme auf die unterschiedlichen Aufgaben der Gemeinden hin und erachtete den vom RH angestellten Vergleich als irreführend.*
- 21.4 Der RH erwiderte, daß ein Vergleich zwischen den Gemeinden aufgrund der im B-VG umschriebenen Aufgabenbereiche möglich ist.
- Nebengebühren und Zulagen
- 22.1 Die vom Gemeinderat im September 1970 beschlossene Nebengebührenordnung (NGO) wurde bisher vierzigmal geändert.
- 1996 zahlte die Stadt an Bezieher von Verwendungszulagen gemäß § 30a Abs 1 Z 3 des als Landesgesetz sinngemäß geltenden Gehaltsgesetzes 1956 (GG) 2,8 Mill S als Abgeltung für Überstunden aus. Die Verwendungszulagen waren in der NGO betragsmäßig fixiert, bei Erfüllung der Voraussetzungen stand sie in vollem Umfang zu.
- Die NGO enthielt Bestimmungen über pauschalierte Belohnungen, mit denen teilweise Dienstpflichten (zB Erstellung der Jahresbilanz oder des Rechnungsabschlusses) abgegolten wurden.
- 22.2 Der RH erachtete die Bezahlung von Überstunden an Bezieher von Verwendungszulagen als gesetzlich nicht gedeckt und empfahl, deren Abgeltung einzustellen. Der § 30a GG verlangt die Bemessung von Verwendungszulagen aufgrund der konkreten Anforderungen. Der RH erachtete daher die Fixbeträge als nicht sachgerecht.
- Die Abgeltung von normalen Dienstpflichten durch Belohnungen widersprach § 19 GG. Im übrigen bestand für deren Pauschalierung keine gesetzliche Grundlage. Angesichts der oftmaligen Änderungen der NGO empfahl der RH eine Überarbeitung und Neuerlassung.
- 22.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg werden mit der Personalvertretung Verhandlungen zwecks einer Überarbeitung der NGO aufgenommen werden. Eine Überstundenabgeltung für Bezieher von Verwendungszulagen sei nur bei exorbitanten Überschreitungen der durchschnittlichen Überstundenleistungen gewährt worden.*
- 22.4 Der RH erwiderte, daß § 30a Abs 3 GG jede weitere Abgeltung der Mehrdienstleistungen von Verwendungszulagenbeziehern ausschließe.
- Beförderungsrichtlinien
- 23.1 Der Gemeinderat räumte im August 1972 den Abteilungsvorständen sowie einigen anderen Bediensteten der Verwendungsgruppe A die Möglichkeit der Beförderung in die Dienstklasse IX ein. Dies wurde mit analogen Regelungen in vergleichbaren Städten wie Linz und Innsbruck sowie mit den Beförderungsrichtlinien, die zwischen Sachbearbeitern und Funktionsinhabern nicht differenzierten, begründet.

Die Möglichkeit der Beförderung in die Dienstklasse IX haben die Städte Linz 1989 und Innsbruck 1995 bis auf wenige Ausnahmen abgeschafft. Die Stadt Salzburg wies hingegen im Dienstpostenplan 1996 16 Dienstposten der Dienstklasse IX aus.

Zwischen 1990 und 1993 wurden die Beförderungsmöglichkeiten für Inhaber nicht höchstsystemisierter Planstellen etappenweise verschlechtert. Für bestimmte leitende Bedienstete konnte bei Beförderungen in die Dienstklassen VII und VIII (Verwendungsgruppe A) sowie in die Dienstklassen VI und VII (Verwendungsgruppe B) die anrechenbare Dienstzeit um zwei Jahre verkürzt werden.

- 23.2 Wie der RH bemängelte, sind die Gründe, die 1972 zur Einführung der Beförderungsmöglichkeit in die Dienstklasse IX geführt hatten, weggefallen. Im Sinne einer sparsamen Personalbewirtschaftung empfahl er die umgehende Abschaffung dieser Möglichkeit bei Wahrung bereits erworbener Rechte.
- 23.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg seien Verhandlungen mit der Personalvertretung vorgesehen. Sie wies jedoch darauf hin, daß nicht von leistungsgerechter Bezahlung gesprochen werden könne, wenn Inhaber von Leitungsfunktionen nach unten nivelliert werden.*
- 23.4 Der RH verblieb angesichts der finanziellen Lage der Stadt bei seiner Auffassung.

Dienstposten-
beschreibung

- 24.1 Im Zuge der Änderung der Beförderungsrichtlinien 1988 vereinbarte die Stadt mit der Personalvertretung, in der Allgemeinen Verwaltung ein Stellenbeschreibungs- und -bewertungssystem einzuführen. Davon ausgenommen waren die Posten der Abteilungsvorstände und der Amtsleiter, welche immer in der höchsten Dienstklasse systemisiert wurden.

Die im Mai 1990 in Kraft gesetzten Richtlinien zur Planstellenbewertung mußten aufgrund von Protesten der Personalvertretung und Weisung der politischen Referentin abgeändert werden. Demnach wurden die für die Höchstsystemisierung eines Dienstpostens erforderlichen Wertzahlen um bis zu 10 % herabgesetzt.

- 24.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Stadt um eine nachvollziehbare Stellenbeschreibung und -bewertung als beispielgebend. Er bemängelte jedoch die nachträgliche Herabsetzung der für die Höchstsystemisierung erforderlichen Wertzahlen, die zu einer Verminderung des Einsparungseffekts der geänderten Beförderungsrichtlinien führten.

Der RH empfahl ferner, die Posten der Abteilungsvorstände und Amtsleiter ebenfalls zu bewerten.

- 24.3 *Laut Mitteilung der Stadt Salzburg sei zu beachten, daß vor 1988 alle Bediensteten der Verwendungsgruppen A bis C ohne Zeitverzögerung in die höchste Dienstklasse befördert wurden. Verglichen damit habe das neue Modell zu beträchtlichen Einsparungen geführt.*



Personal

45

24.4 Der RH nahm die Ausführungen zur Kenntnis, hielt jedoch seine Kritik an der nachträglichen Herabsetzung der für die Höchstsystemisierung erforderlichen Wertzahlen aufrecht.

Beamtenernennungen 25.1 In den Jahren 1992 bis 1997 schwankte der Anteil der Beamten an den Bediensteten zwischen 28 und 31 %. Ernennungsrichtlinien bestanden nicht. Ein vom Personalamt im September 1997 ausgearbeiteter Entwurf wurde vom Stadtsenat nicht beschlossen.

Eine von Bediensteten des Bezugsamtes erstellte Studie ergab unter der Annahme, keine Beamtenernennungen mehr vorzunehmen, daß die Kosten für die Beamtenpensionen in einer Übergangsphase nur langsam zurückgehen, die Beiträge der aktiven Beamten sinken und gleichzeitig die Dienstgeberbeiträge für die Vertragsbediensteten stark ansteigen würden.

25.2 Der RH erachtete die Erstellung der Studie als zweckmäßig und empfahl, auf dieser Grundlage Richtlinien zur Begründung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse zu beschließen.

Förderungen

Wirtschaftsförderungen

Entwicklung

26.1 Für die direkte und indirekte Förderung von Handel, Gewerbe und Industrie gab die Stadt Salzburg in den Jahren 1992 bis 1997 jährlich zwischen 0,6 Mill S (1996) und 4,0 Mill S (1993) aus. Die Subventionsgewährung war durch Richtlinien geregelt, sachlich begründete Abweichungen waren jedoch möglich. Die Stadt bemühte sich, wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht nur durch finanzielle Beiträge, sondern auch durch Service- und Koordinationsleistungen zu setzen.

Das Wirtschaftskonzept und das wirtschaftspolitische Leitbild der Stadt wurden allerdings nicht fortgeschrieben und den sich ändernden Rahmenbedingungen angepaßt. Ebenso erfolgte keine nachvollziehbare Abstimmung der geplanten Vorgaben mit dem tatsächlichen Zielerreichungsgrad.

26.2 Der RH empfahl, die geplanten Vorgaben bei einer Änderung der wirtschaftlichen, finanziellen oder politischen Rahmenbedingungen fortzuschreiben und diese im Sinne eines dynamischen Planungsinstruments für Politik und Verwaltung zu nutzen. Der Zielerreichungsgrad sämtlicher Förderungsmaßnahmen sollte verstärkt festgestellt werden. Abweichungen wären in den Planungsvorgaben zu berücksichtigen.

Subventionen an Medienunternehmungen

27.1 Im September 1991 beantragte eine Medienunternehmung eine außerordentliche Wirtschaftsförderung in der Höhe von 40 Mill S. Die Stadt gewährte daraufhin für die Neuerrichtung eines Druckzentrums eine Subvention von 20 Mill S. In den Jahren 1988 bis 1994 entstanden gegenüber der Unternehmung offene Forderungen aus der Anzeigenabgabe von 13,9 Mill S, welche diese aber im Rechtsweg bekämpfte.

Dessen ungeachtet forderte die Unternehmung nach 1992 mehrfach den auf die beantragte Förderungssumme fehlenden Betrag von weiteren 20 Mill S und machte dabei — aufgrund mündlicher Zusagen offizieller Vertreter der Stadt — eine ihrer Meinung nach bestehende Zahlungsverpflichtung geltend.

In einer schriftlichen Vereinbarung wurde sodann festgelegt, daß die Unternehmung nach Einlangen eines Betrages in der Höhe der offenen Anzeigenabgabe abzüglich 2 Mill S die Rechtsmittel gegen die Einforderung der Abgaben zurückziehen und sodann den fälligen Saldo ausgleichen werde. Der Gemeinderat beschloß darauf im Jänner 1997 eine Subvention an diese Unternehmung in Höhe von 11,9 Mill S sowie eine weitere außerordentliche Wirtschaftsförderung in Höhe der Nebenanprüche von 2,3 Mill S.

Die Unternehmung erklärte daraufhin, aus dem ursprünglichen Förderungsantrag keinen Rechtsanspruch abzuleiten und die Angelegenheit somit als erledigt zu betrachten.

Im April 1997 suchte eine zweite Medienunternehmung mit der Begründung, das Druckzentrum gemeinsam mit der bisher geförderten ersten Medienunternehmung errichtet zu haben, ebenfalls um eine außerordentliche Wirtschaftsförderung an. Da der ersten Medienunternehmung zwischenzeitlich rd 12 Mill S überwiesen worden seien, stünde der zweiten Medienunternehmung als Mindestförderung der auf die seinerzeit zugesagte Subvention von 20 Mill S noch fehlende Betrag von 8 Mill S zu.

Der Gemeinderat genehmigte im September 1997 den auf Weisung des politischen Referenten erstellten Amtsvorschlag für eine außerordentliche Wirtschaftsförderung von 8 Mill S.

- 27.2 Der RH war sich der wirtschaftlichen und medienpolitischen Bedeutung, die sich aus der Errichtung des Druckzentrums im Stadtgebiet ergab, bewußt. Er vermochte jedoch nicht zu erkennen, wie die Stadt Salzburg der Argumentation der beiden Unternehmungen, einen Rechtsanspruch auf eine Subvention zu haben, hatte folgen können. Auch war für den RH die Gewährung einer Subvention in Höhe von 8 Mill S an die zweite Medienunternehmung sachlich nicht nachvollziehbar.

Kulturförderungen

- 28.1 Die Transferzahlungen (ohne Kulturveranstaltungsgesellschaft und den Schulbereich) im ordentlichen Haushalt (Kultur- und Schulverwaltung) verringerten sich von 233 Mill S (1992) auf 222 Mill S (1996). Die Transferleistungen des außerordentlichen Haushaltes (1993 39 Mill S) sanken vorerst auf 13 Mill S (1994), stiegen zuletzt aber wieder auf 29 Mill S (1996) an. Tendenziell verschob sich die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Mittel zu Lasten der eher gering geförderten Kulturschaffenden hin zu den förderungsintensiven Institutionen.



Die im Jahr 1994 erstellten Abhandlungen "Bestandsaufnahme ausgewählter Salzburger Kultureinrichtungen" (Kulturstättenanalyse) und "Grundsatzkonzeption zur Kulturförderung" (Kulturkonzept) wurden nicht laufend aktualisiert oder an geänderte Bedingungen oder Vorgaben angepaßt. Nachvollziehbare Kriterien für eine anzustrebende Qualität und eine einsichtige Förderungsvergabe im Rahmen der Subventionsabwicklung waren nicht vorhanden.

Durch die Aufgabenreform war grundsätzlich noch keine nachhaltige Änderung in den einzelnen Verwaltungsabläufen eingetreten. Ein Konzept für eine fundierte Beurteilung der Förderungswürdigkeit war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Ausarbeitung.

- 28.2 Der RH empfahl, den im Kulturkonzept mittelfristig vorgegebenen Handlungsrahmen regelmäßig fortzuschreiben und die von der Politik gewünschte Entwicklung einzelner Kultursparten konkreter anzupassen. Nach Ansicht der RH sollten eigene Richtlinien für die Kulturförderung erlassen werden, um der Verwaltung und den Förderungsnehmern eine genau definierte und somit nachvollziehbare Abwicklung der Subventionsvergabe zu ermöglichen.

Die bereits geplanten Maßnahmen zu einer verbesserten Überprüfung der Förderungswirksamkeit sollten zügig umgesetzt und der Schwerpunkt der Subventionskontrolle auf die förderungsintensiven Institutionen gelegt werden.

- 28.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg sei die Einbeziehung der förderungsintensiven Institutionen im Rahmen der Neustrukturierung der Subventionskontrolle vorgesehen. Sie sei bemüht, die Ergebnisse aus dem Qualitätszirkel umzusetzen und im Rahmen der laufenden Strukturreform abteilungsinterne und verwaltungstechnische Verbesserungen durchzuführen. Die Erlassung von Richtlinien für die Kulturförderung erachtete die Stadt für nicht erforderlich.*
- 28.4 Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, eigene Richtlinien auch im Bereich der Kulturförderungen zu erlassen und somit die Vergabe der nicht unbeträchtlichen öffentlichen Mittel mittels festgeschriebener Kriterien gezielter und effizienter zu gestalten.

Sozialförderungen

- 29.1 Die Wohlfahrtsverwaltung gewährte in den Jahren 1992 bis 1996 jährlich freiwillige Subventionen zwischen 20 Mill S und 25 Mill S. Die Förderungswürdigkeit wurde aufgrund vorgelegter Tätigkeitsberichte und Rechenwerke beurteilt. Die Überprüfung der Mittelverwendung erfolgte jedenfalls bei Investitionszuschüssen, ansonsten in unregelmäßigen Abständen vor Ort. Darüber hinaus führte das Kontrollamt in den vergangenen Jahren bei verschiedenen Subventionsnehmern Prüfungen durch.
- 29.2 Der RH empfahl, in diesem Bereich die Prüfung der Verwendungsnachweise zu verstärken und regelmäßig vor Gewährung einer neuerlichen Subvention vorzunehmen. Zur Vermeidung der Mehrfachsubventionierung und zur verbesserten Beurteilung der Förderungswürdigkeit sollte eine zentrale Förderungskartei eingerichtet werden.

Bauverwaltung

Baubehördliche Aufgaben

- 30.1 In den Jahren 1992 bis 1996 waren durchschnittlich rd 2 480 Baubewilligungsverfahren pro Jahr abzuwickeln, wovon rd 1 210 auf Neu-, Zu- und Umbauten entfielen. Im Oktober 1997 waren im IT-unterstützten Aktenverfolgungssystem rd 300 Termine als unerledigt registriert, nach deren Erledigung vielfach jedoch keine Austragung oder Löschung erfolgte.

Da die Termine für Baubeginn, Bauvollendung und Kollaudierung in der Aktenverfolgung generell nicht eingetragen wurden, war weder eine IT-mäßige Terminüberwachung möglich, noch konnte über offene Verhandlungen oder überschrittene Fristen Auskunft gegeben werden.

Eine vom RH veranlaßte Auswertung der Geschäftsfälle des Jahres 1993 war aufgrund fehlender Datenfelder und uneinheitlich abgefaßter Eintragungen für ein laufendes Controlling unbrauchbar. Bei den Kollaudierungen beliefen sich die Rückstände für den Zeitraum 1992 bis 1996 nach eigener Einschätzung der Dienststelle auf rd 250 offene Verhandlungen.

Die Stadt Salzburg beabsichtigte, im Jahr 1998 unter dem Titel "Bauinfo 3" ein neues IT-System einzurichten, wobei durch die Verknüpfung von Akten mit grafischen Informationen Inhalte der Flächenwidmung, Kataster ua auf kürzestem Weg verfügbar sein sollen.

- 30.2 Der RH bemängelte die nur bruchstückhafte Terminverwaltung und die in der Folge lückenhafte Wahrnehmung gesetzlich zu berücksichtigender Termine sowie die im Bereich der Kollaudierungen festgestellten Rückstände. Das zur Verfügung stehende Aktenverfolgungssystem war nicht geeignet, eine vollständige Bearbeitung der Geschäftsfälle sicherzustellen und die für ein Controlling erforderlichen Grundlagen zu liefern.

Die erarbeiteten Grundlagen für die IT-Anwendung "Bauinfo 3" erachtete der RH als geeignet und zukunftsorientiert. Er empfahl, dieses Projekt unter intensiver Einbindung der Nutzer ehestmöglich umzusetzen.

- 30.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg werde sie die Rückstände bei den Kollaudierungen rasch aufarbeiten und sämtlichen Empfehlungen des RH durch Sofortmaßnahmen oder durch das neue System "Bauinfo 3" nachkommen.*

Vergabewesen

- 31.1 Die Stadt verfügte über eine Vergabeordnung, die in ihrer gesamten Diktion, sowohl bei den Begriffsdefinitionen als auch bei den Vergabeverfahren, auf die Version der ÖNORM A 2050 aus dem Jahr 1957 ausgerichtet war. Die Vergabe von immateriellen Leistungen, wie zB Planungsleistungen, war in der Vergabeordnung nicht erfaßt. Ziviltechnikerleistungen waren trotz der unverbindlichen Gebührensätze von der Vergabeordnung ausgenommen, nicht jedoch Technische Büros und Baumeister.

Die einzelnen Dienststellen waren, abgesehen von den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, in ihrer Vorgangsweise im Bereich unterhalb der Schwellenwerte weitgehend frei.



Die Vertragsbedingungen der Leistungsverzeichnisse enthielten fallweise Wiederholungen, unzulässige Einschränkungen oder einseitige Bestimmungen. In einzelnen Bereichen fehlten entsprechende Präzisierungen ebenso wie eine durchgängige Standardisierung der Einholung von Angeboten auf Datenträgern.

Die Stadt hatte — den Empfehlungen des RH aus der Gebarungüberprüfung 1992 folgend — den gesamten Bereich des Vergabewesens überarbeitet und in der Folge insgesamt gut strukturierte Abläufe, standardisierte Schriftsätze sowie als Entscheidungsgrundlage geeignete Prüfberichte sichergestellt. Einzelne Vertragsbedingungen mußten jedoch als überarbeitungsbedürftig angesehen werden.

- 31.2 Der RH empfahl, die Vergabeordnung im Sinne der Vergabegesetze des Bundes und Landes sowie der ÖNORM A 2050 zu überarbeiten, um damit das Verwaltungshandeln im Interesse der Rechtssicherheit magistratsweit genau festzulegen.
- 31.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Salzburg wären die Ausnahmetatbestände sowie die wenigen nicht erfaßten Vergabevorgänge als Rest einer gemeindeeigenen Autonomie anzusehen. Die geringfügig unterschiedliche Begrifflichkeit zum EU-Vergaberegime habe bisher zu keinen Problemen geführt, wobei die Formulierungen und die Anwendung auch im Bereich unterhalb der Schwellenwerte geltenden EU-Vergabegrundsätzen standgehalten hätten.*
- 31.4 Der RH verwies nochmals auf die Notwendigkeit eines magistratsweiten, einheitlichen Verwaltungshandelns.

Weitere Feststellungen

- 32 Weitere Feststellungen des RH betrafen die höchstens ansatzweise durchgeführte Erfüllung der feuerpolizeilichen Aufgaben. Der RH empfahl, die personellen Ressourcen mit dem gesetzlichen Auftrag abzustimmen und für eine wirkungsvolle technische Unterstützung durch eine aufgabenspezifisch umfassende Datenbankanwendung Sorge zu tragen.

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Der eingeschlagene Sparkurs im außerordentlichen Haushalt und die Konsolidierung des ordentlichen Haushaltes wären fortzusetzen, wobei neben dem Personalbereich vor allem die Subventionen berücksichtigt werden sollten.
- (2) Für künftige Verwaltungsreformprojekte wären seitens der politischen Entscheidungsträger klare Ziele und Prioritäten festzulegen, um spätere Konflikte bei der Ergebnisumsetzung zu vermeiden.
- (3) Die Änderung der Aufbauorganisation des Magistrates sollte unter Berücksichtigung ablauforganisatorischer Maßnahmen und einer mittelfristigen Personalentwicklung rasch durchgeführt werden.
- (4) Die Vergabeordnung wäre im Sinne der Vergabegesetze des Bundes und Landes sowie der ÖNORM A 2050 zu überarbeiten.
- (5) Die mittelfristige Finanzplanung wäre mit der Investitionsplanung zusammenzufassen und vom Gemeinderat gemeinsam mit dem Voranschlag zu beschließen.
- (6) Die Förderungskonzepte wären laufend fortzuschreiben. Für Kulturförderungen sollten eigene Richtlinien erlassen werden.
- (7) Die Nebengebührenordnung wäre zu überarbeiten und neu zu erlassen. Die Bestimmungen über Belohnungen wären aufzuheben. Die gesetzlich nicht gedeckten Überstundenabgeltungen für Verwendungszulagenbezieher wären einzustellen.
- (8) Die Leitungsposten wären in die Stellenbewertung miteinzubeziehen.
- (9) Zur Begründung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse sollten Richtlinien erlassen werden.
- (10) Die Prüfung aller Abgabepflichtigen innerhalb des Verjährungszeitraumes wäre anzustreben.
- (11) Das IT-Projekt "Bauinfo 3" sollte unter intensiver Einbindung der Nutzer rasch umgesetzt werden.

Wien, im Dezember 1998

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

Abkürzungsverzeichnis

A-J

Abs	Absatz
ADAPT	Anpassung der Arbeitnehmer an den Strukturwandel
AG	Aktiengesellschaft
AMA	Agrarmarkt Austria
AMS	Arbeitsmarktservice
ArbVG	Arbeitsverfassungsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMLF	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung
ECU	European Currency Unit
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EMPLOYMENT	Integration von Jugendlichen, Frauen und Behinderten in den Arbeitsmarkt
ERP	European Recovery Program
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
ff	folgende (Seiten)
GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GG	Gehaltsgesetz 1956
HKB	Halleiner Krankenanstalten Betriebsgesellschaft mbH
INTERREG	Grenzüberschreitende Maßnahmen in Grenzregionen
IT	Informationstechnik

Reihe SALZBURG 1998/6

Abkürzungsverzeichnis

K-Z

KAO	Krankenanstaltenordnung
KEST	Kapitalertragsteuer
KH	Krankenhaus
KMU	Internationale Ausrichtung von Klein- und Mittelunternehmungen
KRAZAF	Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds
LEADER	Initiativen zur integrierten Entwicklung ländlicher Regionen
LGBl	Landesgesetzblatt
MA	Magistratsabteilung
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
NGO	Nebengebührenordnung 1970
Nr	Nummer
rd	rund
RH	Rechnungshof
S	Schilling
S.	Seite
SKAG	Salzburger Krankenanstaltengesetz 1975
SSPAG	Salzburger Sparkasse Bank AG
SSPAV	Salzburger Sparkasse Anteilsverwaltung
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	und andere(s)
usw	und so weiter
WB	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
Z	Ziffer
zB	zum Beispiel

Reihe SALZBURG 1998/6