

Prüfbericht
über die
Abteilung VIIb – Straßenbau
im Amt der Vorarlberger Landesregierung

Bregenz, im Juli 2001



Abkürzungsverzeichnis

ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
ABI Nr	Amtsblatt-Nummer
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
DFB	Durchführungsbestimmungen zum Bauprogramm der Bundesstraßenverwaltung
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
Mio	Million(en)
PRE	Personalressourcenerfassung
TU Innsbruck	Technische Universität Innsbruck
VBK	Voranschlag, Buchhaltung, Kostenrechnung
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VERR	Verrechnungssystem der Bundesstraßenverwaltung
Zl	Zahl

INHALTSVERZEICHNIS

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	4
Darstellung der Prüfungsergebnisse	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
Prüfungsgegenstand und –ablauf	8
Straßenplanung	9
Projektbudgetierung	9
Planungskosten, -budget	13
Planungsqualität	19
Baumanagement	25
Kosten- und Massenabweichungen	25
Projektmanagement und Projektcontrolling	33
Leistungsbezeichnung mit der ASFINAG	37
Abgeltung der Planungs- und Bauüberwachungskosten	38
Leistungsabteilungen für die Durchführung der betrieblichen Erhaltung	41
Abgeltung der Verwaltungsleistungen der betrieblichen Erhaltung	44
Kosten-/Leistungsrechnung	45
Organisation	49
Aufbauorganisation	49
Informationssysteme	54
Controlling- und Berichtswesen	55
Verkehrsplanung	58
Schlussbemerkungen	75



Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Artikel 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt in diesem Bericht dem Landtag und der Landesregierung einen detaillierten Überblick über die Gebarungsprüfung der Abteilung VIIb – Straßenbau im Amt der Vorarlberger Landesregierung.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof erscheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotentiale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, die Leistungen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Beim Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Abteilung VIIb – Straßenbau nimmt ein umfangreiches Leistungsspektrum für das Land, den Bund und die ASFINAG wahr. Bei den personellen Ressourcen treten immer wieder Engpässe auf.

Die Zusammenlegung sämtlicher Straßenbaufunktionen unter eine einheitliche Führung war positiv, zahlreiche Stärken konnten entwickelt werden.

Das gesamte Bau- und Instandsetzungsvolumen wurde für das Jahr 2001 mit rund ATS 820 Mio veranschlagt. Zahlreiche Straßen wurden in den letzten Jahren zur Zufriedenheit der Bevölkerung neu- oder umgebaut, Maßnahmen zur Verkehrssicherheit wurden zB durch die Errichtung von Kreisverkehren gesetzt. Dem Interessenausgleich mit Gemeinden wird dabei eine hohe Bedeutung beigemessen. Die Erhaltung des Straßennetzes erfolgt auf einem hohen Niveau.

Problematisch ist die Realisierung kritischer Bauvorhaben wie der S 18, die bereits vor der Umsetzung einen enorm hohen Ressourceneinsatz erfordern und somit zu hohen Vorlaufkosten führen.

Die Kompetenz der Abteilung VIIb – Straßenbau im Umgang mit unterschiedlichen Interessensgruppen wurde in den letzten Jahren sukzessive weiterentwickelt. Die Mitarbeiter identifizieren sich stark mit ihrer Aufgabe, weisen eine hohe Loyalität gegenüber der politischen Führung auf und reagieren flexibel auf politische Vorgaben.

In der Planung von Straßen, Brücken und Tunnel sind deutliche Verbesserungspotentiale vorhanden.

Der interne Planungsaufwand wird nicht erhoben und budgetiert, dadurch fehlt eine wichtige Grundlage für die Kosten-Leistungs-Rechnung. Da lediglich die externen Planungskosten erfasst werden, ist die Transparenz über die Planungskosten der Straßenprojekte nicht gegeben.

Lerneffekte in der Planung können derzeit kaum genutzt werden, da weitgehend keine Rückmeldungen über Planungsmängel vom Baumanagement an die Planung stattfinden. Die Qualitätssicherung in der Planung sollte daher forciert und ein Qualitätsmanagement eingeführt werden.

Verträge mit Fremdplanern sollten entsprechend den Entwicklungen im Bauvertragswesen aktualisiert werden.

Bei rund 40 Prozent der Bauprojekte wurde das Budget überschritten. Diese Überschreitung beträgt rund ATS 75 Mio. Dies sind rund 4,6 Prozent des gesamten Budgetvolumens von ATS 1.638 Mio.

Bei einer großen Anzahl von Bauprojekten kam es in der Vergangenheit zu erheblichen Abweichungen zwischen Vergabe- und Abrechnungssummen bzw. beauftragten und abgerechneten Massen. Im Projektbudget sollten planbare Leistungen nicht der Position „Unvorhersehbares“ zugeordnet werden.

Ein umfassendes Projektmanagement mit einem angemessenen Projektcontrolling sollte daher implementiert werden. Die Qualität und Aussagekraft der Bauberichte ist zu verbessern, um künftig als Führungs- bzw. Steuerungsinstrumente dienen zu können. Erste Schritte dazu werden bereits eingeleitet.

Der Informationsfluss zwischen Feldkirch und Bregenz bedarf einer Neuregelung. Trotz regelmäßiger Besprechungen waren sowohl der Abteilungsvorstand als auch das zuständige Regierungsmitglied nicht im erforderlichen Ausmaß über Kostenüberschreitungen bei einzelnen Bauvorhaben informiert.

Die ASFINAG finanziert die Erhaltung von Autobahnen und Schnellstraßen, die Über- und Unterdeckung einzelner Leistungen ist nicht transparent.

Die Kosten der betrieblichen Erhaltung der Autobahnen und Schnellstraßen im Auftrag der ASFINAG werden zweck- und ordnungsmäßig erfasst und vertragskonform dargestellt. In zwei Abrechnungsperioden wurden Überschüsse erzielt.

Die projektbezogenen internen Planungs- und Bauüberwachungskosten werden nicht geplant, erfasst und ausgewertet. Eine Nachkalkulation dieser Leistungen für die ASFINAG kann daher nicht erfolgen.

Die Kosten der Verwaltungsleistungen werden ebenfalls nicht ermittelt. Eine vom Landes-Rechnungshof durchgeführte Ergebnisrechnung über die von der ASFINAG abgegoltenen Verwaltungsleistungen ergab deutliche Unterdeckungen für die Jahre 1998 bis 2001.

In der Zusammenarbeit zwischen Planung und Baumanagement bestehen deutliche Schwächen, die durch die räumliche Trennung noch verstärkt werden.

Durch die bestehende Referatsorganisation und die räumliche Trennung von Planung und Bauleitung können Effizienzpotentiale nur unzureichend genutzt werden. Eine Reorganisation der Abteilung VIIb - Straßenbau wird empfohlen.

Die Abteilung VIIb – Straßenbau setzt im Bereich Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung eine Standardsoftware ein. Die Verwendung der Standardfunktionalitäten sollte verbessert werden.

Controllinginstrumente und ein umfassendes Berichtswesen wurden implementiert, um die Anforderungen der ASFINAG zu erfüllen. Eine Ausweitung auf die Landesstraßen ist zweckmäßig. Damit können die Transparenz über den Ressourceneinsatz erhöht und Kostensenkungspotentiale genutzt werden.

Die Straßenplanung sollte mit der Verkehrs- und Raumplanung stärker vernetzt werden. Die Verkehrsplanung Vorarlberg sollte in kürzeren Abständen adaptiert werden.

Die Abstimmung der Bauprojekte mit der Verkehrsplanung erfolgt nicht im erforderlichen Ausmaß. Künftig sollte die Vernetzung des Straßenbaus mit der Verkehrs- und Raumplanung durch Projektmanagement verstärkt werden. Die institutionalisierte Bündelung sämtlicher Agenden der Verkehrsplanung bedarf einer eingehenden Prüfung.

Großprojekte sollten mit verkehrsplanerischen Prioritäten versehen werden. Erst nach der Klärung grundlegender Vorfragen wie Realisierbarkeit und Finanzierung sollten kostenpflichtige Voruntersuchungen durchgeführt werden.

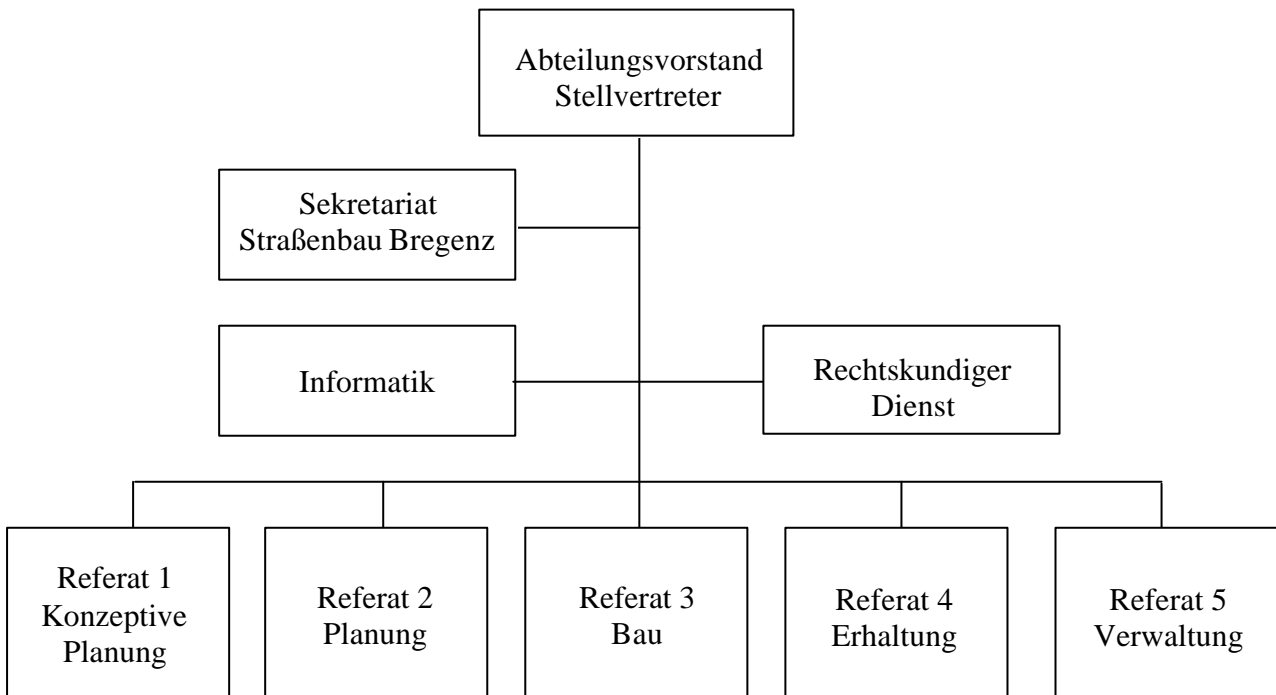
Prüfungsgegenstand und –ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Februar bis Mai 2001 die Gebarung der Abteilung VIIb – Straßenbau im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Prüfungsschwerpunkte waren die Straßenplanung, das Baumanagement, das Kostenrechnungssystem im Bereich der Erhaltung, die Leistungsbeziehung mit der ASFINAG und Fragen zur Organisation.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung VIIb – Straßenbau am 18. Mai 2001 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 6. Juli 2001 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Organigramm der Abteilung VIIb - Straßenbau

Status 02/2001



Quelle: Abteilung VIIb - Straßenbau

1. Straßenplanung

1.1. Projektbudgetierung

Die Budgetierung erfolgt auf Basis anstehender Baulose. Bei Budgetkürzungen erfolgt die Priorisierung einzelner Projekte durch den zuständigen Landesrat. Die Begründung für Budgetabweichungen ist unzureichend.

Situation Budgeterstellung Landesstraßen

Die Bauprogramme für den Landesstraßenbau generieren sich prinzipiell aus dem hierfür vorgesehenen Budget.

Im Zuge der Erstellung des Landesvoranschlages werden die Referate vom Abteilungsvorstand ersucht, eine Liste über die Projektierungen anzufertigen.

Das Referat 2 – Planung hat dabei – neben Daten über im Bau befindliche Baulose – Vorschläge für neue Baulose inklusive geschätzte Gesamtbaukosten und die Begründung der Notwendigkeit zu liefern.

Das Referat 3 – Bau hat den Ausgabenansatz je Voranschlagstelle, die Gesamtbaukosten und den geschätzten Gesamtaufwand für noch nicht abgerechnete Baulose und ebenfalls Vorschläge für neue Baulose inklusive Finanzbedarf der Folgejahre und die Begründung der Notwendigkeit zu übermitteln.

Der Landesvoranschlag für Landesstraßen wird unter Beteiligung des Regierungsreferenten besprochen. Dieser Landesvoranschlag entspricht dem jährlichen Bauprogramm und ist unterteilt in:

- Weiterführung und Fertigstellungsarbeiten,
- Neue Bauvorhaben,
- Weiterführung und Fertigstellungsarbeiten aufgrund der Katastrophenschäden,
- Ausbau und Brückenbauten bei Landesstraßen,
- Bauleitung und Projektierung von Landesstraßen,
- Projektierung und Bauleitung von Bundesstraßen B,
- Projektierung und Bauleitung von Bundesstraßen A + S und
- Instandsetzung von Landesstraßen.

Die Erstformulierung des Jahresvoranschlages durch die Abteilung VIIb – Straßenbau wird von der Abteilung IIIa – Finanzangelegenheiten überarbeitet. Für den Jahresvoranschlag 2001 wurde bei diesem Schritt die beantragte Ausgabensumme von ATS 513,0 Mio um ATS 63,6 Mio auf ATS 449,4 Mio gekürzt.

Situation Budgeterstellung Landesstraßen	<p>Gemäß zB Rechnungsabschlusserlass 2000 vom 4. Dezember 2000, ZI 302/00, sind Überschreitungen einer Voranschlagsstelle gegenüber dem Landtag erläuterungspflichtig. Die Voranschlagsstelle 1-611003-0602-000 - Ausbau und Brückenbauten bei Landesstraßen umfasst sämtliche Bauvorhaben in einer einzigen Ausgabenposition.</p> <p>Im Rahmen des Volkswirtschaftlichen Ausschusses des Vorarlberger Landtages werden die Ausschussmitglieder über das jährliche Bauprogramm des Bundes und der Länder informiert.</p>
Budgeterstellung - Bundesstraßen	<p>Die Referatsleiter werden vom Abteilungsvorstand der Abteilung VIIb – Straßenbau ersucht, für die Erstellung des Bundesvoranschlages 2001 notwendige Unterlagen zu erarbeiten. Insbesondere wird um Vorschläge für neue Bauvorhaben unter Angabe der „Begründung der Notwendigkeit“ ersucht. Das Bauprogramm für die Bundesstraßen wird mit dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie abgestimmt.</p>
Rechenschaftsberichte	<p>Die Ausführungen der Abteilung VIIb – Straßenbau in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Vorarlberger Landesregierung an den Vorarlberger Landtag beinhalten im Großen und Ganzen die Anzahl der Planungen sowie die Jahresausgaben pro Straßenbauprojekt.</p>
Virements – Landesstraßen	<p>Durchschnittlich zweimal jährlich werden im Zuge von Virements die Landesbaulose erfasst und deren zukünftiger Finanzbedarf erhoben.</p>
Bewertung	<p>Straßenbauprojekte können nach Maßgabe der bereitgestellten Mittel realisiert werden. Der zuständige Landesrat trifft die Prioritäten für die Straßenbauprojekte auf Grund von Gesprächen mit Gemeinden, Bezirkshauptmannschaften und der Bevölkerung.</p> <p>Die geringe Größe der Baulose im Landesstraßenbau erfordert keine andauernde Abstimmung mit der Verkehrsplanung.</p> <p>Nach den abteilungsinternen Budgeterstellung erfolgt eine Abstimmung mit der Abteilung IIIa – Finanzangelegenheiten nach den für die Kameralistik typischen Gesetzmäßigkeiten. Hohe Voranschlagswünsche treffen auf geringere Finanzierungsmöglichkeiten und werden daher automatisch gekürzt. Nach welchen Kriterien die Streichung durch die Abteilung IIIa – Finanzangelegenheiten erfolgt, entzieht sich der Kenntnis der Abteilung VIIb – Straßenbau.</p> <p>Für den Landesvoranschlag 2001 wurden zB für die Voranschlagsstelle 1-611003-0602-000 - Ausbau und Brückenbauten bei Landesstraßen ATS 125 Mio beantragt und lediglich ATS 110 Mio genehmigt. Für die Voranschlagsstelle 1-024109-7280-023 - Projektierung und Bauleitung von Bundesstraßen beispielsweise wurden ATS 60,6 Mio beantragt und ATS 43,0 Mio genehmigt.</p>

Budgeterstellung und -abweichungen - Landesstraßen	Die Voranschlagstelle „Ausbau und Brückenbauten bei Landesstraßen“ ist eine rein summarische Darstellung aller Bauprojekte. Für die Budgetierung wird eine detaillierte Liste aller gewünschten Bauvorhaben erstellt, die mit entsprechenden Prioritäten versehen ist. Bei Budgetkürzungen erfolgt eine neuerliche Priorisierung der einzelnen Bauvorhaben durch das zuständige Regierungsmitglied. Das Jährlichkeitsprinzip des Landeshaushaltes bietet keine Möglichkeit, eine mehrjährige Projektkontrolle für den Landtag zu eröffnen.
Rechenschaftsbericht – Landesstraßen	Die Ausführungen der Abteilung VIIb – Straßenbau in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Vorarlberger Landesregierung an den Vorarlberger Landtag fassen auf Basis mehrjähriger Praxis und mangels anderslautender Vorgaben lediglich die geleisteten Aufgaben im Berichtszeitraum zusammen. Die Ausführungen bieten keine Mehrjahresvergleiche und Soll-Ist-Abweichungen.
Virements	<p>Im Zuge der Virements werden die einzelnen Bauleiter ersucht, im Bezug auf den jeweiligen Landesvoranschlag die Gesamtkosten zu überprüfen und richtig zu stellen, den Gesamtbedarf des Jahres (bisherige Aufwendungen einschließlich Restbedarf) anzugeben und den Bedarf des Folgejahres und künftiger Jahre darzustellen.</p> <p>Die Virements erhöhen prinzipiell die Transparenz hinsichtlich des mehrjährigen Finanzierungsbedarfes. Ein effektives Instrument zur Finanzplanung stellen diese aber nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes nicht dar, da die Zahlen für die einzelnen Baulose nicht aus einem klar strukturierten Baucontrolling stammen. Zweck der Virements ist die optimale Ausschöpfung des Jahresbudgets.</p>
Beispiel Bund	<p>Der Bund praktiziert mit seinen langfristigen Bauprogrammen im Rahmen der Auftragsverwaltung eine langfristige Bau- und Finanzplanung. So enthält die Bauprogrammvorschau 1999 – 2009 des Bundes klare jährliche Tangenten hinsichtlich Ausbau, Instandsetzung, Erhaltung, Geräte, betrieblicher Hochbau und disponiert auch über alle Bauvorhaben mit Bauvorhabenskosten über ATS 5 Mio für den genannten Zeitraum.</p> <p>Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den Landesstraßenbauprojekten zumeist um Kleinprojekte mit teilweise geringer Vorlaufzeit. Diese Projekte sind im Vormerk abgebildet.</p>
Empfehlung	Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, jede Budgetabweichung bei den einzelnen Bauvorhaben begründen zu lassen.
Stellungnahme	<p><i>Stellungnahme zu Seite 9, 1. und letzter Absatz</i></p> <p><i>Die Aussage zur Budgetierung ist unseres Erachtens nur teilweise richtig, da durch „Weiterführungen und Fertigstellungsarbeiten“ dem Budget und auch der Abteilung VII – Straßenbau schon von vornherein ein großer</i></p>

Stellungnahme

Spielraum für „Neue Bauvorhaben“ genommen ist. Begonnene Bauvorhaben sollten in der Regel für eine kostengünstigere Bauabwicklung in einem durchgezogen werden und nicht unnötigerweise aus Mangel an Budgetmitteln unterbrochen werden (siehe Art 7 Abs 5 der Landesverfassung gemäß dem alle Organe des Landes zu gesetzmäßigem, sparsamem, wirtschaftlichem und zweckmäßigem Handeln verpflichtet sind).

Der Beginn neuer Bauvorhaben ist einerseits von externen Handlungszwängen für die Abteilung VIIIb – Straßenbau wie zB durch berechtigte Wünsche der Gemeinden bestimmt, die beispielsweise neue Leitungen für die Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung in den Baukörper einer Landesstraße einzubringen haben. Andererseits besteht auch aus verkehrs- und bautechnischen Sicherheitsbedürfnissen (zB bei Brückenbauten, Häufung von Unfällen an bestimmten Stellen im Landesstraßennetz etc) ein gewisser Handlungsbedarf.

Die Finanzabteilung schließt sich bei der Budgeterstellung diesen Begründungen bzw Argumenten an. Allerdings sind auch die Budgetanträge der Abteilung Straßenbau im “Gesamtkonnex“ des jeweiligen Landesvoranschlages zu sehen.

Stellungnahme zu Seite 10, 8. Absatz

Aufgabe der Landesregierung und der Abteilung IIIa – Finanzangelegenheiten ist es, den Voranschlag nach den in der VRV (Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse) vorgegebenen formalen Grundsätzen einer planmäßigen Haushaltsführung zu erstellen (Grundsätze der Jährlichkeit, Vorherigkeit, Vollständigkeit, Bruttoveranschlagung, Einheitlichkeit, Spezialität, Wahrheit, Klarheit, Genauigkeit, Übersichtlichkeit, Fälligkeit Gesamtdeckung, Öffentlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts). Dies erfolgt durch Beschluss der Landesregierung in Form einer Regierungsvorlage an den Vorarlberger Landtag.

Das öffentliche Rechnungswesen in Österreich basiert auf einer Einnahmen/Ausgabenrechnung und kann daher seitens der Abteilung IIIa - Finanzangelegenheiten nicht auf ein mit der Privatwirtschaft vergleichbares Rechnungswesen umgestellt werden.

Nachdem – wie der Landes-Rechnungshof feststellt – in der Regel höhere Wünsche geringeren Finanzierungsmöglichkeiten gegenüberstehen, ist es Aufgabe der politischen Führung Budgetziele vorzugeben. Dies erfolgt in Vorarlberg schon seit über 15 Jahren durch die politische Vorgabe „keine Nettoneuverschuldung“. Dies bedeutet für die Erstellung des jeweiligen Landesvoranschlags, dass nicht mehr Darlehen aufgenommen als getilgt werden.

Stellungnahme

Von einer „automatischen“ Kürzung zu sprechen, unterstellt die Kürzung aller Budgetwünsche nach linearen Kriterien. Gerade dies trifft bei der Erstellung des Vorarlberger Landeshaushaltes nicht zu.

Vielmehr erfolgt durch eine arbeitsintensive Gesamtbeurteilung eine ausgeglichene Betrachtungsweise über alle Budgetkapitel hinweg; dies in Form der Durcharbeitung aller vorgelegten Ausgaben- und Einnahmenpositionen bzw Anträge. Darüber hinaus werden in Arbeitssitzungen die jeweiligen Budgetansätze des ressortverantwortlichen Regierungsmitgliedes mit dem Landesfinanzreferenten verhandelt, an denen teilweise auch die betroffenen Abteilungsleiter teilnehmen.

Stellungnahme zu Seite 11, 1. Absatz

Schon seit Jahrzehnten enthält sowohl die Regierungsvorlage zum jeweiligen Landesvoranschlag als auch zum Landesrechnungsabschluss in den so genannten „Programmatischen Aufgliederungen“ ein Detail zur Voranschlagsstelle „Ausbau und Brückenbauten bei Landesstraßen“ und seit dem „Katastrophenjahr“ 1999 auch für die „Bau- und Instandsetzungsmaßnahmen nach Elementarereignissen“.

Durch diese Unterlagen und auch durch die vorgängige Behandlung im Volkswirtschaftlichen Ausschuss des Vorarlberger Landtages - sowohl des Landes-, des Bundesstraßen- als auch des Hochbaubudgets ist eine umfassende Information gegeben. Bei Bedarf werden vom zuständigen Regierungsmitglied bzw von den zuständigen Abteilungsleitern hiezu weitere Auskünfte erteilt. Die Darstellung einer mehrjährigen Projektkontrolle kann nicht Aufgabe des jährlichen Budgets bzw des Rechnungsabschlusses sein; sie hätte – bei entsprechendem Bedarf – in einer gesonderten Form zu erfolgen.

Kommentar des L-RH

Die Stellungnahme des Amtes der Vorarlberger Landesregierung dient der Präzisierung des Budgetierungsprozesses in der Abteilung VIIIb – Straßenbau. Die fehlende Transparenz über Budgetkürzungen wurde von der geprüften Stelle bemängelt.

1.2. Planungskosten, -budget

Der interne Planungsaufwand wird nicht erhoben und budgetiert, dadurch fehlt eine wichtige Grundlage für die Kosten-Leistungs-Rechnung. Da lediglich die externen Planungskosten erfasst werden, ist die Transparenz über die Planungskosten der Straßenprojekte nicht gegeben. Umplanungen bzw Planungen ohne Realisierung werden nicht erfasst.

**Situation
Planungsumfang**

Im Betrachtungszeitraum 1995 bis 2000 haben die Planungen im Landesstraßenbau in allen Planungsphasen – Geländeaufnahmen, Studien/Vorentwürfe, Einreichprojekte, Bauprojekte – durchschnittlich zugenommen. Die

Planungsumfang absolute Anzahl der Fremdplanungen im Landesstraßenbau hat sich nicht signifikant verändert.

Dem Landes-Rechnungshof konnte lediglich eine Liste der eröffneten Projekte untergliedert in die Planungsstufen Studie, Vorprojekt, Einreichprojekt und Detailprojekt übergeben werden. Eine gesamthafte aussagekräftige Darstellung hinsichtlich des Planungsaufwandes aller Planungsprojekte, die in den Referaten 1 und 2 der Abteilung VIIb – Straßenbau betreut wurden und werden, konnte nicht vorgelegt werden.

Die Anzahl und die erforderliche Kapazität für Umplanungen und Planungen ohne Realisierung werden nicht erfasst. Diese Umplanungen können in verschiedenen Planungsphasen eintreten und haben daher unterschiedliche Ausmaße.

Planungskosten Die Kosten für den internen Planungsaufwand werden nicht erhoben und ausgewertet. Im Jahr 1997 wurde ein Projekt für eine interne Kosten- und Leistungsrechnung gestartet. Dabei wurde über einen Zeitraum von einem halben Jahr die Arbeit der einzelnen Bediensteten der Abteilung VIIb – Straßenbau stundenweise und für jedes Projekt erfasst. Eine Auswertung dieser Daten und eine Weiterführung des Projektes ist nicht erfolgt.

Ein Controlling für die Planung, das Informationen über den jeweiligen Status und die eingesetzten Ressourcen liefert, besteht nicht. Es gibt lediglich einen groben Terminplan.

Der Planungsaufwand für Bundesstraßen, Schnellstraßen und Autobahnen wird dem Land Vorarlberg mit zehn Prozent der Nettobaukosten vergütet. Die Transparenz über den Deckungsgrad der Planungskosten ist nicht gegeben.

Planungsbudget Das Landesbudget enthält keine Budgetpositionen, die den Planungsaufwand gesamthaft darstellen. Explizit ausgewiesen sind die Kosten der externen Projektierung und Bauleitung. Die internen Kosten sind in den Gesamtausgaben für das Personal im Voranschlag sowie im Nachweis für den Landesvoranschlag enthalten.

Die Planungskosten werden auch nicht den Errichtungskosten der Straßen zugerechnet. Eine Gesamtdarstellung der Vorhabenskosten für jedes Bauprojekt und Budgetjahr ist aus der Struktur des Vorarlberger Landesbudgets nicht ersichtlich.

Die abteilungsinterne Budgetierung der Planungskosten erfolgt im Rahmen der Festlegung der jährlichen Bauprogramme. Bei den Landesstrassen werden projektbezogen die externen Planungsausgaben budgetiert. Der interne Planungsaufwand wird dabei nicht berücksichtigt.

Planungsbudget	Bei Bundesstraßen, Schnellstraßen und Autobahnen werden Projektierungs- und Bauleitungskosten pauschal budgetiert. Der interne Planungsaufwand wird ebenfalls nicht berücksichtigt. Die Referate 1 – Konzeptentwicklung und 2 – Planung erstellen ihre Planungsbudgets für die Fremdplaner eigenständig.
Bewertung Planungsumfang	<p>Die Auflistung der Planungen der Bundes- und Landesstraßen in den Rechenschaftsberichten gibt keine Auskunft darüber, ob es sich dabei um im Berichtsjahr begonnene, abgeschlossene oder um anhaltende Planungen handelt. Die Abteilung VIIb – Straßenbau weist darauf hin, dass in den Rechenschaftsberichten Planungen nur einmal angeführt werden und zwar in jenem Jahr, in dem der Großteil der Planungsleistung anfällt.</p> <p>Die dem Landes-Rechnungshof über Aufforderung zur Verfügung gestellten Auflistungen von Planungsprojekten - getrennt nach Bundesstraßen, Landesstraßen und Brücken - ermöglichen keine Aussage über den tatsächlichen Planungsumfang und damit über den Planungsaufwand.</p> <p>Abgesehen davon, dass die Projekte in diesen abteilungsinternen Aufzeichnungen nicht mit zeitlichen oder finanziellen Kenndaten belegt sind, ist auch der Umstand, dass verschiedene Projekte mehrfach eröffnet wurden, einer Transparenz nicht dienlich.</p> <p>Dass Umplanungen und Planungen ohne eine Realisierung nicht dokumentiert werden, erschwert die Bewertung des tatsächlichen Planungsumfanges zusätzlich.</p> <p>Der Landes-Rechnungshof bemängelt, dass der Planungsumfang bzw. -aufwand in der Abteilung VIIb – Straßenbau nicht nachvollziehbar ist. Dem Landtag können daher auch keine vollständigen Auskünfte über die Planungskosten einzelner Bauvorhaben gegeben werden.</p> <p>Der Planungsbeginn wird sehr stark vom jeweiligen Referatsleiter bestimmt. Sobald ein Projekt im jährlichen Vormerk für Straßenbauprojekte vorhanden ist, kann mit der Planung begonnen werden. Inwiefern dieser Planungsbeginn mit den Ressourcen in den Referaten 1 – Konzeptentwicklung, 2 – Planung und in weiterer Folge 3 – Bau abgestimmt ist, konnte vom Landes-Rechnungshof nicht nachvollzogen werden. Eine interne Kapazitätsplanung liegt jedenfalls nicht schriftlich vor.</p>
Planungskosten	Der Landes-Rechnungshof erachtet die Erfassung des internen Planungsaufwandes als notwendig. Einerseits wird dadurch die Transparenz über den tatsächlichen Aufwand für jede Planung, in jeder Planungsphase und für jedes Baulos hergestellt. Die projektbezogene Erfassung der Kapazitäten ist andererseits eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung einer Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR). Zusätzlich könnten auf dieser Basis fundierte Analysen über Eigen- oder Fremdleistungen bei Planungen durchgeführt werden.

Planungskosten Ob die Kostenersätze für Planungsleistungen bei Bundesstraßen, Schnellstraßen und Autobahnen durch den Bund bzw die ASFINAG kostendeckend sind, wäre dadurch ebenfalls zu beantworten.

Das Land Vorarlberg sollte sich an der Abteilung Straßenbau im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung orientieren und eine KLR einführen. Diese Abteilung fungierte als Pilotprojekt für die Implementierung einer Kostenrechnung. Durch diese Kostenrechnung, ergänzt um Personalressourcenerfassung (PRE), konnten interessante Ergebnisse gewonnen werden. So wird auf Grund des erhobenen Zahlenmaterials inzwischen mit Planungen erst zu einem späten Zeitpunkt begonnen, um kostenintensive Umplanungen bzw Planungen ohne Realisierung möglichst zu vermeiden.

Planungsbudget Die Budgetstruktur liefert keinen Anhaltspunkt für den Planungsaufwand. Weder die Aufwendungen der Referate 1 – Konzeptentwicklung und 2 – Planung noch der Planungsaufwand je Bauprojekt sind dargestellt.

Der Landes-Rechnungshof bemängelt, dass die Ausgaben bei den jeweiligen Straßenbauvorhaben nicht die Planung beinhalten. Die Darstellung der reinen Bauerrichtungskosten verhindert die Gesamtausgabensicht je Bauvorhaben und macht die Darstellung des Anteiles der Planung am Gesamtbauvorhaben unmöglich.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, den Planungsumfang und die internen Planungskosten zu ermitteln und eine Kosten-Leistungs-Rechnung einzuführen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die internen und die externen Planungskosten den jeweiligen Bauvorhaben zuzurechnen.

Stellungnahme *Stellungnahme zu Seite 14, 3. Absatz*

Umplanungen erfolgen ausschließlich auf Grund von Forderungen von außen (im Zuge von Verhandlungen mit Anrainern, Auflagen bei Behördenverfahren, etc). Diese sind somit durchwegs aktenkundig. Gleichfalls sind Planungen, die wegen unüberwindlicher Schwierigkeiten abgebrochen werden müssen oder nicht zur Ausführung gelangen, ebenfalls aktenkundig. Im Funktionsbereich Bundesstraßen hat es bisher nur in einem einzigen Fall einen Abbruch der Planungen gegeben:

Die Planung für eine Neutrassierung der Bundesstraße B188 zwischen Schruns und St. Anton musste im Jahr 1985 abgebrochen werden (Aktenvermerk ZI VIIb-288-0/1/85 vom 04. September 1985). Plangemäß werden nach Festlegen der Bestlösung im Zuge von Nutzen-Kosten-Untersuchungen die restlichen Varianten ebenfalls nicht mehr weiter verfolgt.

Stellungnahme*Stellungnahme zu Seite 14 4. Absatz*

In den Jahren 1997 - 2000 wurde in der Vorarlberger Landesverwaltung mit dem sukzessiven Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) begonnen. Dabei wurden unter anderem pro Organisationseinheit die wesentlichsten Kernleistungen erhoben. Um die Messbarkeit dieser Kernleistungen zu ermöglichen, wurde im Jahre 1998 in einem ersten Versuch das Zeit- und Mengengerüst für diese Kernleistungen eruiert. Auf Basis dieser Werte wurde 1998 ein Testlauf zur Kalkulation dieser Leistungen durchgeführt. Die derzeit bestehende KLR wurde auf Grund des Ausscheidens der KLR-Beauftragten und längerer Nichtnachbesetzung dieser Position nicht in diesem Maße weiterentwickelt, wie ursprünglich geplant. Aber durch die Neubesetzung dieser Stelle wird der rasche Ausbau des Systems weiter forciert und der erste vollständige Jahresabschluss für die komplette Landesverwaltung wird noch heuer fertig gestellt werden.

Stellungnahme zu Seite 16, 2. Absatz

Im Hinblick auf die Kosten- und Leistungsrechnung ist es erklärtes Ziel, die bestehende Kosten- und Leistungsrechnung der Landesverwaltung auch im Bereich der Abteilung VIIb – Straßenbau einzusetzen. Wie dies geschieht, wird derzeit von der Abteilung IIIa – Finanzangelegenheiten gemeinsam mit dem KLR-Beauftragten der Abteilung VIIb – Straßenbau geprüft.

Stellungnahme zu Seite 14, 5. Absatz

Ein Controlling für den Planungsstand besteht sehr wohl. In den Besprechungen innerhalb des Funktionsbereiches 2 (im 7 – 14-tägigen Rhythmus) werden die laufenden Baulose auf die vereinbarten Termine überprüft und sofern möglich und notwendig, regulierend eingegriffen. In der Planungsphase sind jedoch sehr viele Termine nicht exakt planbar, da sie von außen bestimmt werden und von vielen Faktoren abhängig sind, die nicht im Einflussbereich der Abteilung VIIb – Straßenbau liegen.

Die Termine orientieren sich an den wesentlichen Projektphasen, eine genauere Untergliederung ist unserer Ansicht nach nicht sinnvoll (zB für den voraussichtlichen Abschluss der Grundablöseverhandlungen kann nur ein Termin angegeben werden, ebenfalls für die Fertigstellung des Einreichprojektes).

Stellungnahme zu Seite 15, 4. Absatz

Die mehrfache Vergabe von Projektnummern einer Planung hat eine konkrete Begründung. Es soll damit eine klare Identifizierung eines bestimmten Planungsstandes auch zu einem späteren Zeitpunkt für externe und interne Nutzer in eindeutiger Weise möglich sein. Dies ist insbesondere dann sehr hilfreich und notwendig, wenn sich Planungen

Stellungnahme

über größere Zeiträume erstrecken und auf Grund der einzelnen Planungsschritte durch Behörden oder Auftraggeber (BMVIT, ASFINAG) im Zuge von Genehmigungen oder Behördenverfahren Auflagen oder Projektänderungen vorgeschrieben werden; die überarbeitete, gültige Projektfassung wird mit einer neuen Projektnummer versehen und ist damit wieder eindeutig definiert.

Stellungnahme zu Seite 15, 7. Absatz

Der Planungsbeginn wird in den wenigsten Fällen vom jeweiligen Funktionsbereichsleiter bestimmt; der Beginn der Planung wird vielmehr von äußeren Umständen ausgelöst - meist sind dies Katastrophenereignisse, Unfallschwerpunkte, Überlastungen mit Stauerscheinungen oder Interventionen von Gemeinden, Bautätigkeiten mit deutlich verkehrserregender Wirkung, etc, die zu Weisungen des politischen Referenten führen, mit den Planungen zu beginnen.

Mit den Planungen für Landesstraßenprojekte und kleinere Bundesstraßenprojekte wird meist erst dann begonnen, wenn sie im Landesvoranschlag bzw Bundesbudget –und nicht bereits im Vormerk – aufscheinen. Es ist nicht sinnvoll und aus Kapazitätsgründen gar nicht möglich, auf Vorrat zu planen.

Bei der Erstellung der internen Terminplanung wird zuerst die interne Kapazität berücksichtigt. Da der Großteil des jährlichen Planungsprogrammes mit dem eigenen Personalstand nicht bewältigt werden kann, werden Planungsleistungen zugekauft.

**Kommentar des
L-RH**

Die Kritik des Landes-Rechnungshofes bezog sich nicht auf die fehlende Aktenkundigkeit von Umplanungen. Es fehlt jedoch die Transparenz über die Häufigkeit von Umplanungen, die Begründung dafür und die eingesetzte Kapazität für einzelne Bauvorhaben.

Der Landes-Rechnungshof begrüßt die Forcierung der Kosten- und Leistungsrechnung im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Es könnten jedoch – bei einem entsprechendem Bewusstsein – auch ohne ein flächendeckendes Informationssystem wichtige Führungs- und Steuerungsinformationen mit vertretbarem Aufwand gewonnen werden.

Ein Projektcontrolling, das lediglich die Verfolgung von Terminen vorsieht, ist unvollständig und entspricht nicht der Praxis des Projektmanagements im Straßenbau.

Die von Abgeordneten zum Vorarlberger Landtag gewünschte Auskunft über die angefallenen Planungskosten für einzelne Bauvorhaben wie zB die S 18 sind unvollständig, da nur die Fremdleistungskosten erfasst wurden.

1.3. Planungsqualität

**Lerneffekte in der Planung können derzeit kaum genutzt werden, da weitgehend keine Rückmeldungen über Planungsmängel vom Bau-
management an die Planung stattfinden. Die Notwendigkeit für ein
Qualitätsmanagement wird erkannt. Mit der Konzepterstellung
wurde begonnen. Verträge mit Fremdplanern sollten entsprechend
den Entwicklungen im Bauvertragswesen aktualisiert werden.**

Situation

Geschäftsverteilung,
Geschäftseinteilung,
Planungsablauf

Die Abteilung VIIIb – Straßenbau verfügt über eine Interne Geschäfts-
verteilung in der Letztfassung vom 12. Februar 2001. Diese Geschäftsver-
teilung legt formal fest, welche Agenden dem Abteilungsvorstand
vorbehalten und welche Aufgaben den Referatsleitern zur selbständigen
Erledigung übertragen sind.

Im Jahr 1994 wurde ein Handbuch für den Straßenbau konzipiert, das bis
dato nicht fertiggestellt und somit nicht eingesetzt wurde.

Sowohl bei Bundesstraßen wie auch bei Landesstraßen ist abteilungsintern
ein Projektablauf definiert. Bei den Landesstraßen unterteilt sich der
Projektablauf in

- Voraussetzungen für Planungsbeginn,
- Grundlagenerhebung,
- Variantenuntersuchung,
- Befassung der zuständigen Stellen und Sachverständigen,
- Einreichprojekt,
- Durchführung der Planaufgabe, Grundablöse, Behördenverfahren und
Leitungsbesitzern,
- Bauprojekt.

Die Planung von Bundesstraßen mit Neutrassierung unterteilt sich im
Wesentlichen in die Grobblecke

- Projektsevaluation,
- Strategische Verkehrsplanung,
- Variantenprüfung,
- Erarbeitung von Entscheidungshilfen,
- Bearbeitung der Bestlösung für technische und rechtliche Umsetzbar-
keit,
- detaillierte Fachplanung für Ausführung,
- Umweltuntersuchung mit Umweltverträglichkeitserklärung,
- Umweltverträglichkeitsprüfung,
- Auflageverfahren gemäß § 4 BStG zur Bestimmung der Trassenführung.

Laut Auskunft des Referates 1 – Konzeptentwicklung werden Projekte,
bevor diese überholt sind bzw ein gravierender Mangel auftritt, in der
Planung neu aufgesetzt.

Projektbeispiele

Im Zuge der Prüfung der Referate 1 und 2 wurden stichprobenartig sieben Projekte untersucht. Dabei wurden Massenberechnungen und Leistungsbeschreibungen von Fremdplanern und der Abteilung VIIb – Straßenbau insbesondere hinsichtlich Nachvollziehbarkeit, Richtigkeit und Vollständigkeit analysiert.

Bei den geprüften Projekten handelt es sich um:

- L 19, Gaißauer Straße, Höchst Ortsdurchfahrt
- L 51, Laternser Straße, Rankweil, Ortsausfahrt
- L 60, Nofler Straße, Feldkirch, Sebastian-Kneipp-Straße
- L 65, Göfner Straße, Göfis-Dums, Ortsdurchfahrt
- B 193, Faschina Straße, Rottobelbrücke
- B 201, Kleinwalsertal Straße, Breitachbrücke und
- B 203, Rheinstraße, Lustenau, Kreisverkehr L 40.

Teilweise sind Massenermittlungen nicht nachvollziehbar, unvollständig und mit rechnerischen Fehlern behaftet. Zum Beispiel wurde beim Bauvorhaben B 201 nach Intervention der Bauleitung die Massenermittlung vom beauftragten Fremdplaner inhaltlich korrigiert und rechnerische Fehler teilweise behoben. Trotz dieser Überarbeitung blieb die Massenermittlung nicht nachvollziehbar und unvollständig. Außerdem finden sich in allen Leistungsverzeichnissen wesentliche Positionen, die in den Massenermittlungen nicht enthalten sind.

Überdies sah sich die Bauleitung in den meisten Fällen gezwungen, Leistungsverzeichnisse im Rahmen der Ausschreibung komplett zu überarbeiten. Die Ausschreibungsunterlagen der Bauleitung haben bei einzelnen Projekten wenig mit dem Leistungsverzeichnis der Planung gemein. Dies trifft zB auf die Projekte B 201, B 203 und L 19 zu.

In einigen Fällen weichen die von der Planung ermittelten Baukosten sehr stark von den Angebotspreisen der späteren Bestbieter ab. Beim Bauvorhaben L 19 steht zB der ermittelten Baukostensumme der Planung in der Höhe von ATS 7,7 Mio ein Bestbieterangebot von ATS 11,3 Mio gegenüber. Zudem wurde bei diesem Bauvorhaben bei der Kostenermittlung bei einem Gewerk auf den Anteil Unvorhergesehenes und die Umsatzsteuer vergessen. Beim Projekt B 193 wurden Gesamtbaukosten in der Höhe von ATS 28,1 Mio ermittelt, das Bestbieterangebot lag bei ATS 19,5 Mio.

Beispiel Sulztobel

Als aktuelles Beispiel für ein Straßenbauprojekt mit gravierenden Planungsmängeln wird kurz das Projekt „B 200, Schröcken, Sulztobel, Lawinengalerie“ skizziert.

Ein Fremdplanungsbüro hat die Gesamtkosten inklusive Umsatzsteuer und Unvorhergesehenem auf ATS 18,9 Mio geschätzt. Die darauf basierende Ausschreibung hat allerdings einen Betrag von ATS 32,0 Mio ergeben.

Beispiel Sulztobel	<p>Dieser Fehlbetrag ist auf mehrere schwere Berechnungsfehler zurückzuführen. Die Kosten für die Baustelleneinrichtung wurde zu niedriger angesetzt, für die Vor- und Abbrucharbeiten wurden zu geringe Einheitspreise angenommen, bei den Gründungsarbeiten wurden wesentliche Positionen vergessen, die Einheitspreise für Betonarbeiten wurden zu tief angesetzt, eine Tonne Stahl wurde statt mit ATS 13.000 mit ATS 12 bewertet, die Aufnahme eines Lehrgerüsts in die Kostenschätzung wurde vergessen, statt 1.520 m² wurden lediglich 10 m² für die Natursteinpflasterung des Galeriedaches ausgewiesen und die Kosten für die Brückenausrüstung wurden eklatant zu gering geschätzt.</p> <p>Die vom Fremdplanungsbüro erarbeiteten Projektunterlagen wurden ohne Prüfung vom Referat 2 – Planung an das Referat 3 – Bau übermittelt.</p> <p>In Beantwortung einer Anfrage um Vorhabenskostenerhöhung durch die Abteilung VIIb – Straßenbau formuliert das BMVIT am 7. September 2000, dass größtes Augenmerk auf eine sorgfältige Kostenermittlung zu legen sei, um zukünftig derart massive Erhöhungen hintanzuhalten.</p>
Fremdplaner	<p>Nach Aussage der geprüften Stelle gibt es in Vorarlberg nur wenige Fremdplaner. Diese verfügen über unterschiedliche Qualitätsniveaus.</p> <p>Die Beauftragung der Fremdplaner ist zweistufig. Die Ausschreibungsunterlagen bilden die Vertragsgrundlage und werden – bei einer Beauftragung – durch einen Werkvertrag ergänzt.</p> <p>Den Ausschreibungsunterlagen wird ein „Erläuterungsbericht“ beigelegt, der die Vertragspunkte</p> <ul style="list-style-type: none">- Fachliche und technische Voraussetzungen- Leistungstermine und Verzugsstrafen- Honorarermittlung- Abrechnung des Auftrages und- Kriterien der Vergabe <p>enthält. Die eigentliche Auftragsvergabe nach der Bestbieterermittlung erfolgt mittels eines Werkvertrages.</p>
Adaptierungen	<p>Generell werden von den Referaten 1 – Konzeptentwicklung und 2 – Planung im Rahmen der Erstellung des Leistungsverzeichnisses die Hauptmassen berechnet, die Bauleiter des Referates 3 – Bau adaptieren die Ausschreibungen hinsichtlich bautypischer Merkmale wie Randsteine, Kanaldeckel, weitere Komponenten der Entwässerungssysteme, etc.</p>
Bewertung Geschäftsverteilung, Geschäftseinteilung, Planungsablauf	<p>Die Interne Geschäftsverteilung hat einen stark formalen Charakter und gibt Auskunft über die inhaltliche Aufgabenzuteilung auf die jeweiligen Referate. Die im Jahr 1996 erstellte Geschäftseinteilung ist nicht mehr aktuell. Die Geschäftseinteilung wird zum Prüfungszeitpunkt überarbeitet.</p>

Geschäftsverteilung,
Geschäftseinteilung,
Planungsablauf

Das im Jahr 1994 konzipierte Handbuch für den Straßenbau hatte die Zielsetzung, einen Arbeitsbehelf zu schaffen und eine gesetzeskonforme, den Erlässen und sonstigen Richtlinien entsprechende, einheitliche Vorgangsweise zu erreichen.

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes sollten in diesem Handbuch die Prozesse definiert und interne Qualitätsstandards festgelegt werden. Verbindlichkeit erhält das Handbuch durch die Bezeichnung „Dienstvorschrift“. Die Überprüfung der Einhaltung und die Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements bedarf eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses.

Grundsätzlich stellt sich die Abteilung VIIb – Straßenbau keinesfalls gegen die Anwendung eines „Handbuches für Straßenbau“. Das bisherige Scheitern der Erstellung dieses Handbuches wird mit der fehlenden dafür erforderlichen Arbeitskapazität begründet.

Projektbeispiele

Der Landes-Rechnungshof stellt auf Grund der geprüften Projekte fest, dass kein einheitlicher Qualitätsstandard für die Erstellung von Massenermittlungen und Leistungsbeschreibungen existiert.

Massenermittlungen sollten alle Positionen des darauf aufbauenden Leistungsverzeichnisses und nachvollziehbare Rechenansätze beinhalten. Erst unter dieser Voraussetzung kann die Vollständigkeit und Richtigkeit der Massenermittlung überprüft werden. Nur eine prüfbare und geprüfte Massenermittlung kann Basis für die Erstellung eines hinreichend genauen Leistungsverzeichnisses sein.

Der Landes-Rechnungshof kritisiert, dass es keine ausreichende Qualitätssicherung bei der Erstellung von Massenermittlungen und Leistungsverzeichnissen durch interne oder externe Planer gibt. Nach Fertigstellung der Planungsleistungen wird das fremdgeplante Bauprojekt teilweise ungeprüft an die Bauleitung übergeben. Dadurch entsteht in der Bauleitung ein zusätzlicher Aufwand für die Überarbeitung der mangelhaften Unterlagen.

Der Landes-Rechnungshof erachtet es als unverzichtbar, Planungsleistungen externer Planer laufend zu überprüfen und Planungsmängel vor der Übergabe des Projektes an das Referat 3 – Bau auszuräumen.

Beispiel Sulztobel

Am Beispiel „Sulztobel“ werden mehrere gravierende Schwachstellen in der Straßenplanung deutlich. Derartige Planungsmängel werfen die Frage nach der richtigen Planerauswahl auf. Die Bindung an das Bestbieterprinzip im Rahmen der Vergaberichtlinien ermöglicht es, Qualitätskriterien zu berücksichtigen.

Beispiel Sulztobel

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes ist zu hinterfragen, weshalb derartige Mängel in den Referaten der Planung nicht aufgefallen sind. Die ungeprüfte Weiterleitung der Planungsunterlagen eines Fremdplaners an die Bauabteilung zur Bauausführung ist eine der Ursachen von gravierenden Qualitätsmängeln.

Überdies hätte auch das Referat 3, der die Ausschreibungsunterlagen zusammenstellt und wesentliche Positionen des Leistungsverzeichnisses kontrolliert, diese Mängel feststellen müssen.

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes ist im Bereich der Qualitätssicherung der Planung ein dringender Handlungsbedarf gegeben.

Fremdplaner

Gemäß den Vergabegesetzen und -richtlinien in Verbindung mit der Önorm A 2050 sollte die Ausschreibung so formuliert sein, dass sie in derselben Fassung sowohl für das Angebot als auch für den Vertrag verwendet werden kann.

Dies trifft bei der Ausschreibung von Planerleistungen nicht zu, da wesentliche Merkmale der Auftragsvergabe wie Gewährleistung, Haftung, Rücktritt vom Vertrag und Datenlieferung in der Ausschreibung nicht enthalten sind. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes sollten bereits die Ausschreibungsunterlagen vertragsgerecht ausformuliert werden.

Überdies sollten aus Sicht des Landes-Rechnungshofes die Verträge mit den Fremdplanern entsprechend den Entwicklungen im Bereich des Vertragswesens für Planungsleistungen aktualisiert werden.

So sollte eine genaue Definition der Vertragsgrundlagen mit Bezugnahme auf die gültigen bundes- und landesgesetzlichen Vorschriften, einschlägigen technischen Normen und Richtlinien und der Angabe einer Reihung dieser Vertragsgrundlagen eingefügt werden.

Zukünftig sollten umfassend formulierte Abstimmungs-, Informations- (Warn-, Hinweis- und Belehrungspflichten) und Abwicklungspflichten des Auftragnehmers ebenfalls Vertragsbestandteil sein. Wichtig wäre auch die Vereinbarung genauer Übergabe- und Übernahmeformalitäten sowie Regelungen hinsichtlich der Rechnungslegungs- und Zahlungsmodalitäten.

Im Rahmen der Pönalregelungen sollten Massenpönalen eingeführt werden, sodass eine werkvertragnehmerseitig verursachte Massenmehrung honorarwirksam wird. In diesem Zusammenhang sollte die Einführung eines Bonus-Malus-Systems überlegt werden.

Zudem sollten weitere wesentliche Bestimmungen wie jene hinsichtlich Schriftlichkeit, Verschwiegenheit, Aufbewahrung von Unterlagen, Werknutzungsrechte, Haftrücklass, Anspruch auf Entgelt bei Mehrleistungen, Zahlungsverweigerungsrecht, Arbeitsunterbrechung und Gerichtsstand in die Vertragswerke aufgenommen werden.

Fremdplaner	Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes sollte überdies die Integration des Fremdplaners in die Bauphase vertraglich ausbedungen werden. So sollten zB Vertragsbestimmungen über die Anwesenheit bei Baubesprechungen und die verpflichtende Überprüfung der Nachtragsangebote auf Vertragskonformität in die Planerverträge Eingang finden, zudem sollte der begleitenden Kontrolle der Fremdplaner zukünftig besonderes Augenmerk geschenkt werden.
Adaptierungen	Der Umstand, dass die Planungsunterlagen ohnehin vom Referat 3 – Bau kontrolliert und teilweise überarbeitet werden, kann eine Schwachstelle in der Qualitätssicherung in den Referaten 1 – Konzeptentwicklung und 2 – Planung bedeuten. Es fehlt dadurch der Anreiz, das Leistungsverzeichnis abschließend und ausschreibungsreif zu gestalten. Die Überarbeitung der Fremdplanung ist auch hinsichtlich des Verlustes der Gewährleistung und aus versicherungsrechtlichen Aspekten kritisch zu betrachten.
Empfehlung	Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, ein umfassendes Prozess- und Qualitätsmanagement einzuführen und die internen Standards in einem Handbuch festzuhalten. Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Fremdplaner im Rahmen der Vergabegesetze und -richtlinien sorgfältiger auszuwählen und die Ausschreibungsunterlagen vertragsgemäß zu gestalten. Der Landes-Rechnungshof empfiehlt auch, die Verträge mit den Fremdplanern zu aktualisieren, Anreizsysteme einzubauen und mit entsprechenden Sanktionen bei Planungsmängeln zu versehen.
Stellungnahme	<i>Stellungnahme zu Seite 19, letzter Absatz</i> <i>Die Formulierung des Landes-Rechnungshofes ist insofern richtig zu stellen, als Planungen gemeint sind, die sich über längere Zeiträume, zum Teil über Jahrzehnte hinziehen. Bei diesen Planungen tritt die Notwendigkeit auf, in Verbindung mit dem sich fortlaufend ändernden Stand der Technik, Anpassungen der Planungen vorzunehmen. (Am Beispiel Baulos „Dornbirn Nord – Schwarzachtobel“ sind im Zuge der Planungstätigkeit vier verschiedene Sachverständige für Gewässerschutz tätig gewesen. Diese haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten zum Teil divergierende fachliche Auffassungen gehabt und diese dem Planer vorgeschrieben). Der vom Landes-Rechnungshof verwendete Begriff „neu aufgesetzt“ vermittelt den Eindruck, dass mit den Planungen von Grund auf neu begonnen worden wäre. Dies ist jedoch keineswegs der Fall, sondern es sind immer nur Projektänderungen im unbedingt erforderlichen Ausmaß durchgeführt worden. Ein weiterer Umstand der zu Umplanungen führt, sind geänderte Richtlinien, die sich ebenfalls entsprechend den Erkenntnissen und dem Stand der Technik laufend</i>

Stellungnahme

ändern (in den vergangenen Jahren wurden zB die Richtlinien über Fahrbahnbreiten, Kuppen- und Wannenausrundungen und Tunnelsicherheit mehrmals geändert, wodurch jeweils Änderungen in den laufenden Planungen erforderlich wurden; neue gesetzliche Bestimmungen führen gleichfalls zu erhöhtem Planungs- und Verwaltungsaufwand, zB Bauarbeitenkoordinationsgesetz).

Stellungnahme zu Seite 22, 6. Absatz

Bereits seit einiger Zeit werden die Leistungsverzeichnisse auf Basis einer detaillierten Massenermittlung gemeinsam zwischen Planung und Bauleitung erstellt. Siehe dazu auch "Dienstanweisung zur Abwicklung von Planungen für Straßen, Brücken und Tunnel"

Kommentar des L-RH

Der Stellungnahme der Abteilung VIIb – Straßenbau liegt die „Dienstanweisung zur Abwicklung von Straßen, Brücken und Tunnel“ vom 7. Juni 2001 bei. Trotz Nachfrage wurde dem Landes-Rechnungshof keine Version vorgelegt, die vor dem Abschluss der Prüfung datiert.

Die Ausarbeitung der Dienstanweisung wird vom Landes-Rechnungshof begrüßt, bedarf aber einer Umsetzung in die Praxis. Die vom Landes-Rechnungshof geprüften Projekte zeigen deutliche Mängel in der Qualitätssicherung der Planung auf, die einen dringenden Handlungsbedarf nicht nur in der Erstellung von Richtlinien, sondern in der Überwachung der täglichen Praxis erfordern.

2. Baumanagement

2.1. Kosten- und Massenabweichungen

Bei einer großen Anzahl von Bauprojekten kam es in der Vergangenheit zu erheblichen Abweichungen zwischen Vergabe- und Abrechnungssummen bzw beauftragten und abgerechneten Massen.

Situation

Dem Vorarlberger Landes-Rechnungshof standen im Referat 3 der Abteilung VIIb – Straßenbau für eine generelle Analyse der Straßenbauprojekte sämtliche Bauberichte der Jahre 1990 bis 2000 zur Verfügung. Diese Bauberichte werden in der Regel vom zuständigen Bauleiter nach Abschluss des Bauprojektes erstellt und sollen einen Überblick über den Projektverlauf geben. Außerdem sind üblicherweise auch sämtliche Projektbudgets, Vergabe- und Abrechnungssummen angeführt und eventuelle Abweichungen begründet.

Im Zuge der systematischen Erfassung der Bauberichte durch den Landes-Rechnungshof Vorarlberg wurde deutlich, dass sich die sogenannten Gesamtkosten eines Bauvorhabens aus den genehmigten Vergabesummen der einzelnen Bestbieter und einem Anteil Unvorhergesehenes zusammensetzen. Die Höhe für den geschätzten Anteil Unvorhergesehenes wurde

Situation

durchschnittlich mit rund 11,7 Prozent der summierten Bestbieterangebote angesetzt und liegt maximal bei rund 24,2 Prozent. Mit der Komponente Unvorhergesehenes sollen sämtliche nicht planbare Aufwendungen wie zB Gleitpreiserhöhungen abgedeckt werden. Allerdings war es bisher im Referat 3 der Abteilung VIIb – Straßenbau üblich, auch einzelne Leistungen, die zum Zeitpunkt der Festlegung der Projektgesamtkosten noch nicht ausgeschrieben bzw vergeben waren, unter diesem Titel in das Projektbudget aufzunehmen. Somit fielen des öfteren Kosten für die Lieferung und Montage von Leitschienen und Verkehrszeichen, für das Herstellen von Bodenmarkierungen, etc unter diesen Titel.

Aus den Bauberichten geht hervor, dass es erhebliche Überschreitungen der einzelnen Projektbudgets gibt. Die Summe dieser Überschreitungen für Projekte der Jahre 1990 bis 2000 bei einer gesamten Budgetsumme von rund ATS 1.638 Mio beläuft sich auf rund ATS 75 Mio oder 4,6 Prozent. Insgesamt handelt es sich dabei um 84 Projekte oder rund 40,0 Prozent von insgesamt 210 Projekten.

Außerdem zeigen die Bauberichte, dass es auch erhebliche Differenzen zwischen den von der Landesregierung genehmigten Vergabesummen und den tatsächlichen Abrechnungssummen gibt. Die Summe der Überschreitungen für Projekte der Jahre 1990 bis 2000 bei einer gesamten Vergabesumme von rund ATS 1.466 Mio beläuft sich auf rund ATS 200 Mio oder 13,6 Prozent, die der Unterschreitung auf rund ATS 44 Mio oder 3,0 Prozent. Insgesamt handelt es sich bei den Überschreitungen um 139 Projekte oder rund 66,2 Prozent von insgesamt 210 Projekten.

Durch diese Feststellungen veranlasst, unterzog der Landes-Rechnungshof drei Projekte einer genaueren Prüfung. Die Auswahl dieser Projekte erfolgte einerseits aufgrund der augenscheinlichen Budgetüberschreitungen sowie den hohen Vergabe- und Abrechnungssummen dieser Projekte und andererseits aufgrund der bis dahin gesichteten Unterlagen. Die Leistungsverzeichnisse mit den ausgeschriebenen Massen und den angebotenen Einheitspreisen aller Bieter der ausgewählten Bauvorhaben L 53 – Bangser Straße/Kapfbrücke, B 197 – Arlberg Straße, Passürtunnel und B 193 – Faschina Straße wurden vom Landes-Rechnungshof positionsweise erfasst und mit den abgerechneten Massen und Nachträgen verglichen.

L 53 – Bangser Straße/Kapfbrücke

Die L 53 – Bangser Straße führt von der B 191, der Liechtensteiner Straße über Feldkirch bis zur Landesgrenze in Feldkirch Bangs. Bei km 0,5 wurde die Ill über die Kapfbrücke gequert. Diese Brücke befand sich in einem sehr schlechten Zustand. Deshalb wurde die neue Kapfbrücke rund 130 Meter flussabwärts errichtet. Die Bauleitung wurde dem Referat 3 übertragen.

Sämtliche Bauabschnitte zur Errichtung der Kapfbrücke wurden im August 1993 nach einem Entwurf eines Feldkircher Architekten – der auf Forderung der Stadt Feldkirch beauftragt wurde – und der statischen

L 53 – Bangser
Straße/Kapfbrücke

Vorbemessung eines Ingenieurbüros für Baustatik und konstruktiven Ingenieurbau öffentlich ausgeschrieben. Die Abschnitte A) Brückenbau Stahlbeton, B) Brückenbau Stahl, C) Straßenunterbau wurden gemeinsam und der Abschnitt D) Belag jeweils an den Bestbieter vergeben.

Die Bauübergabe erfolgte am 18. November 1993, als Fertigstellungstermin war der 30. November 1994 vereinbart. Die tatsächliche Übernahme des Bauwerkes erfolgte am 06. Dezember 1995 für den Belag und am 18. Jänner 1996 für die restlichen Abschnitte.

Nach der Vergabe der Bauaufträge auf Basis der Entwurfsplanung wurde im Zuge der ersten Projektbesprechung zwischen Projektanten, der ausführenden Arbeitsgemeinschaft und dem Referat 3 der Abteilung VIIb – Straßenbau deutlich, dass noch diverse Unklarheiten bezüglich der statischen Konstruktion bestanden. Deshalb wurde zur Überprüfung der Statik und der Konstruktionspläne des Stahltragwerkes ein zusätzlicher Prüfenieur – der Vorstand des Institutes für Stahlbau an der TU Innsbruck – vom zuständigen Regierungsmitglied beauftragt. Das Ergebnis dieser Überprüfung hatte eine wesentliche Änderung des statischen Systems und damit auch des Leistungsumfanges des bereits beauftragten Bestbieters zur Folge und zog eine Vielzahl an Nachtragsaufträgen und Massenänderungen nach sich.

Für das Projekt L 53 – Bangser Straße/Kapfbrücke zeigt der Vergleich, dass die Abrechnungssumme für die Abschnitte Stahlbetonbau, Stahlbau und Straßenunterbau um rund ATS 8,9 Mio oder 27,4 Prozent über der Angebotssumme von rund ATS 32,4 Mio ohne Berücksichtigung der Preisgleitung liegt. Die Überschreitung resultiert dabei aus Massenabweichungen in Höhe von rund ATS 5,1 Mio oder 15,7 Prozent und aus nachträglichen Beauftragungen von rund ATS 3,8 Mio oder 11,7 Prozent.

Bedeutend erscheint die Tatsache, dass es bei wesentlichen Positionen zu erheblichen Massenabweichungen gekommen ist. Im Abschnitt Stahlbetonbau beispielsweise weichen die Abrechnungsmassen einer Bewehrungsposition um rund 54 Prozent oder rund ATS 0,6 Mio von der Ausschreibung ab. Diese Position stellt mit rund ATS 1,2 Mio etwa zehn Prozent der Gesamtvergabesumme dieses Abschnittes dar.

Ähnlich stellt sich die Situation im Abschnitt Stahlbau dar, wo zB die Abrechnungsmasse einer – mit 24 Prozent der Vergabesumme wesentlichen Position – um rund 54 Prozent von der Ausschreibung abweicht, was zu Mehrkosten in Höhe von rund ATS 1,5 Mio. führt. Außerdem ist festzustellen, dass Positionen, die zwar in der Ausschreibung enthalten sind, nicht zur Ausführung kamen und deshalb auch nicht abgerechnet wurden.

Insgesamt wurden die genehmigten Gesamtbaukosten in Höhe von ATS 35,0 Mio inklusive dem Anteil Unvorhergesehenes von rund ATS 3,1 Mio um etwa 14,2 Mio oder 40,7 Prozent überschritten.

B 197 – Arlberg
Straße

Das Straßenstück der B 197 – Arlberg Straße zwischen Langen und Stuben liegt auf der gesamten Länge im Gefahrenbereich von Lawinen. Das Projekt B 197 – Arlberg Straße, km 18,4 – km 19,5, Klösterle, Stuben – Langen, Teil II, Passürtunnel diente dem lawinensicheren Ausbau und umfasst den Tunnelbereich zwischen km 18,36 und km 19,37 sowie die daran anschließende offene Strecke bis km 19,50. Auf Grund der teilweise geringen Überdeckung wurden rund 520 Meter in offener und die restlichen 500 Meter in bergmännischer Bauweise hergestellt.

Die Bauleitung wurde dem Referat 3 übertragen. Die Bauarbeiten wurden im Dezember 1992 öffentlich ausgeschrieben und an den Bestbieter vergeben. Die Bauübergabe erfolgte am 9. Juni 1993, als Fertigstellungstermin war der 16. September 1996 vereinbart. Die tatsächliche Übernahme des Bauwerkes erfolgte am 17. Oktober 1996.

Für das Projekt B 197 – Arlberg Straße, Passürtunnel zeigt der Vergleich, dass die Abrechnungssumme für die Abschnitte bergmännische Bauweise, offene Bauweise und Straßenbau um rund ATS 15,0 Mio oder 10,1 Prozent ohne Berücksichtigung der Preisgleitung und um rund ATS 30,0 Mio oder 20,2 Prozent mit Berücksichtigung der Preisgleitung über der Angebotssumme von rund ATS 148,1 Mio liegt. Die Überschreitung resultiert dabei aus Massenabweichungen in Höhe von rund ATS 2,6 Mio oder 1,7 Prozent und aus nachträglichen Beauftragungen von rund ATS 12,4 Mio oder 8,4 Prozent.

Auch bei diesem Projekt kam es bei wesentlichen Positionen zu erheblichen Massenabweichungen. Dafür waren – laut Aussage der Bauleitung – hauptsächlich geologische Ursachen ausschlaggebend, die auch durch geotechnische Untersuchungen nicht vorherzusehen waren. So wurden zB anstatt der beauftragten 3020 Stück Injektionsanker und 1500 Stück Injektionsbohranker insgesamt 6094 Stück Injektionsbohranker verwendet, was zu Mehrkosten in Höhe von rund ATS 2,2 Mio führte. Aus einem Aktenvermerk des Referates 3 geht hervor, dass im bergmännischen Vortrieb nach anfänglich guten Bedingungen die Verhältnisse sehr rasch wesentlich schlechter wurden. Das Gebirge war inhomogen und ungleichmäßig, extrem rasch wechselnd, wies häufig gewachsene Kies-Sand-Geröll-Lagen, rollige Lagen und Linsen, Humuslagen und insgesamt eine sehr geringe Kohäsion auf.

Allerdings ist auch hier festzustellen, dass – ohne geologische Ursachen – vor allem im Abschnitt Straßenbau Positionen, die zwar in der Ausschreibung enthalten sind, nicht zur Ausführung kamen und deshalb auch nicht abgerechnet wurden. So beläuft sich zB die Abrechnungssumme der Leistungsgruppe Erdarbeiten auf rund ATS 0,4 Mio, die Angebotssumme des Bestbieters lag für diese Leistungsgruppe bei rund ATS 1,3 Mio.

B 197 – Arlberg
Straße

Der Angebotspreisspiegel ergab, dass der Bestbieter A gegenüber dem Zweitgereihten B um 3,51 Prozent und gegenüber dem Drittgereihten C um 5,02 Prozent billiger angeboten hatte. Der Landes-Rechnungshof erstellte auf Basis der angebotenen Einheitspreise einen Preisspiegel mit den Abrechnungsmassen. Dieser neue Preisspiegel macht deutlich, dass durch die Massenabweichungen ein Bietersturz eintrat. Der ursprünglich nach der Angebotsprüfung Zweitgereite B wäre mit den Abrechnungsmassen ohne Berücksichtigung der Preisgleitung und sämtlicher nachträglicher Aufträge um rund 2,0 Prozent billiger als der Bestbieter A und der Abstand des ursprünglichen Drittbietlers C auf Bieter A hätte sich auf rund 1,7 Prozent reduziert.

Insgesamt wurden die genehmigten Gesamtbaukosten in Höhe von ATS 180,0 Mio inklusive dem Anteil Unvorhergesehenes von rund ATS 32,1 Mio um rund 1,3 Mio oder 0,7 Prozent unterschritten. Die Abschnitte bergmännische Bauweise, offene Bauweise und Straßenbau wurden dabei um rund ATS 30,9 Mio oder 20,9 Prozent gegenüber der Vergabe überschritten.

B 193 – Faschina
Straße

Die Baumaßnahmen für das Projekt B 193 – Faschina Straße, km 30,0 – km 31,8, Damüls, Uga – Schwende, Verbreiterung, 1. Teil wurde notwendig, da zwischen den Parzellen Uga und Schwende die B 193 nicht ausgebaut war und dem Verkehrsaufkommen weder in der Trassenführung noch vom Querschnitt her gerecht war. Die Straßenbreite betrug teilweise lediglich 3,50 m. Die Baumaßnahmen sahen eine punktuelle Verbreiterung des Bestandes vor.

Die Bauleitung wurde dem Referat 3 übertragen. Beide Bauabschnitte wurden im April 1994 öffentlich ausgeschrieben. Die Abschnitte A) Straßenbau und B) Belag wurden jeweils an den Bestbieter vergeben. Die Bauübergabe erfolgte am 21. Juni 1994, als Fertigstellungstermin war der 31. Oktober 1995 vereinbart. Die tatsächliche Übernahme des Bauwerkes erfolgte am 30. November 1995.

Nach Aussage des Bauleiters wurde entgegen dem eigentlichen Projektziel – die B 193 punktuell zu verbreitern – der Projektumfang dahingehend ausgeweitet, dass die Fahrbahn auch in einzelnen nicht geplanten Bereichen ausgebaut wurde. Diese Entscheidungen zur Projektausweitung fielen – laut Aussage der Bauleitung – im Zuge der Bauabwicklung situativ vor Ort. Außerdem konnten die Entwässerungsmaßnahmen nicht in der geplanten Art und Weise ausgeführt werden, da die bestehenden Ableitungsgräben für eine zusätzliche Einleitung von Niederschlagswässern nicht ausreichend dimensioniert waren.

Für das Projekt B 193 - Faschina Straße zeigt der Vergleich, dass die Abrechnungssumme für den Abschnitt Straßenbau um rund ATS 9,0 Mio oder 64,3 Prozent über der Angebotssumme von rund ATS 14,0 Mio ohne Berücksichtigung der Preisgleitung liegt. Die Überschreitung resultiert

B 193 – Faschina
Straße

dabei aus Massenabweichungen in Höhe von rund ATS 1,8 Mio oder 12,9 Prozent und aus nachträglichen Beauftragungen von rund ATS 7,2 Mio oder 51,4 Prozent. Im Abschnitt Straßenbau weicht die Abrechnungssumme der Leistungsgruppe Erdarbeiten gegenüber der Ausschreibung um rund 84,5 Prozent oder ATS 2,8 Mio ab.

Auch bei diesem Projekt kam es bei wesentlichen Positionen zu erheblichen Massenabweichungen. Im Abschnitt Straßenbau beispielsweise weichen die Abrechnungsmassen einer Stahlbetonposition um rund 109 Prozent oder rund ATS 0,8 Mio von der Ausschreibung ab. Diese Position stellt mit rund ATS 1,5 Mio aber rund 8,5 Prozent der Gesamtvergabesumme dieses Abschnittes dar.

Insgesamt wurden die genehmigten Gesamtbaukosten in Höhe von ATS 18,0 Mio inklusive dem Anteil Unvorhergesehenes von rund ATS 1,7 Mio um rund 8,7 Mio oder 48,3 Prozent überschritten. Der Abschnitt Straßenbau wurde dabei um rund ATS 9,4 Mio oder 67,0 Prozent und der Abschnitt Belag um rund ATS 0,5 Mio oder 22,9 Prozent gegenüber der Vergabe überschritten.

Bewertung

Der Landes-Rechnungshof erachtet die Vorgehensweise bei der Festsetzung der sogenannten geplanten Gesamtkosten eines Bauvorhabens, die als Projektbudget zu verstehen sind, als nicht zweckmäßig. Durch die Einrechnung von planbaren Leistungen in den Anteil Unvorhergesehenes ist keine Transparenz über die tatsächlich entstandenen unvorhersehbaren Kosten gegeben. Durch die bisher praktizierte Vorgehensweise besteht für die Projektbeteiligten keine Notwendigkeit, konsequent alle planbaren Leistungen rechtzeitig zu erfassen. Der Anteil Unvorhergesehenes soll nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes nicht als Kostenpuffer für Fehler in Ausschreibungsunterlagen hinsichtlich Vollständigkeit und Richtigkeit dienen.

Generell und im Zusammenhang mit den analysierten Projekten ist hinsichtlich der Überschreitung von Projektbudgets bzw Vergabesummen festzuhalten, dass diese Überschreitungen auf Massenabweichungen zwischen Vergabe und Abrechnung, nachträglich beauftragte Leistungen und Gleitpreisregelungen zurückzuführen sind. Massenabweichungen zwischen Vergabe und Abrechnungen können ein Indiz für fehlerhafte und/oder unvollständige Leistungsbeschreibungen bzw Planungen oder für die mangelnde Wahrnehmung der Bauleitungsfunktion sein. Derartige Fehler in der Ausschreibungsvorbereitung und den Ausschreibungsunterlagen ermöglichen den Bietern, Spekulationsangebote zu legen.

Dabei werden von den Bietern für Positionen, bei denen die Massen im Leistungsverzeichnis zu gering ermittelt wurden, überhöhte Einheitspreise angeboten. Diese Einheitspreise haben jedoch im Zuge der Auftragsvergabe keinen wesentlichen Einfluss auf die Angebotssumme und damit auf die Bieterreihung. Besonders verstärkt wird dieser Effekt bei

Bewertung

Positionen, die einen relativ hohen Anteil an der Gesamtsumme eines Angebotes haben. Diese Vorgehensweise der Bieter setzt natürlich das Erkennen oder Wissen von derartigen Massenfehlern bzw. Massengenauigkeiten voraus und führt schlussendlich zu Mehrkosten für den Auftraggeber.

In Bezug auf die analysierten Bauvorhaben erachtet es der Landes-Rechnungshof als nicht zielführend, bei Brückenprojekten mit baukünstlerischem Anspruch die Ausschreibung auf Basis der Entwurfsplanung und Massenberechnung eines Architekten durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt sind – wie im vorliegenden Beispiel – wesentliche statische Probleme noch nicht gelöst und dadurch können Bauzeitverzögerungen, Massenänderungen, Baukostenüberschreitungen und Nachträge die Folge sein.

Weiters kritisiert der Landes-Rechnungshof, dass Bauleiter ohne schriftliche Genehmigung der Landesregierung Entscheidungen treffen können, die Projekterweiterungen und Budgetüberschreitungen nach sich ziehen. Außerdem können derartige Projekterweiterungen und/oder Projektänderungen in der Ausführungsphase, wie auch das Beispiel der Abänderung der Entwässerung beim angesprochenen Bauvorhaben zeigt, durch eine intensivere Auseinandersetzung mit den örtlichen Gegebenheiten in der Planungsphase deutlich reduziert werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt in Bezug auf die bisherige Praxis der Festsetzung von Projektbudgets, sämtliche planbare Kosten im Vorhinein zu erfassen und nicht unter dem Titel Unvorhergesehenes in das Projektbudget aufzunehmen.

Außerdem ist nach Auffassung des Landes-Rechnungshofes die Höhe des Anteiles Unvorhergesehenes zukünftig projektbezogen festzulegen und zu begründen, da eine rein prozentuelle Festlegung in Abhängigkeit der Vergabesumme nicht zweckmäßig und angemessen ist.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt dem Referat 3, Leistungsbeschreibungen und Massenberechnungen von externen oder internen Planern bzw. Ziviltechnikern bei offensichtlichen Fehlern, Unvollständigkeiten bzw. sonstigen Unzulänglichkeiten an die entsprechenden Verantwortlichen zur Mängelbehebung zurückzugeben. Dadurch könnten Massenabweichungen und damit Spekulationsangebote, Baukostenüberschreitungen, etc. vermieden werden.

Außerdem empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Referat 3, Maßnahmen zu ergreifen, um Projekterweiterungen durch Bauleiter ohne Einbeziehung der Leitung der Abteilung VIIb – Straßenbau oder der Landesregierung zu verunmöglichen.

Stellungnahme

Stellungnahme zu Seite 26, 2. und 3. Absatz

Diese Abweichungen sind sehr gering; die Baukostenermittlungen sind als sehr ausgewogen zu bewerten.

Differenzen zwischen Vergabesummen und Abrechnungssummen sind wiederholt feststellbar. Die Ursachen liegen vielfach in nicht vorhersehbaren zusätzlichen Baumaßnahmen, teilweise baubedingt durch nicht kalkulierbaren Wasserandrang, veränderte geologische Voraussetzungen, Anrainerprobleme usw. Weitere Überschreitungen ergeben sich durch Nachträge für Bauleistungen, die im Bauvertrag nicht enthalten waren. Auch Bauloserweiterungen (Verlängerungen, Belagsangleichungen), die erst im Zuge der Bauausführung für sinnvoll erachtet werden, können zu Kostenüberschreitungen führen.

Stellungnahme zu Seite 30, 4. Absatz

In den „Durchführungsbestimmungen zum Bauprogramm der Bundesstraßenverwaltung (1999)“ sind die Gesamtkosten bei der Vergabe wie folgt festgelegt:

- *Auftragssumme gemäß Hauptangebot*
- *hiezum ein Betrag für:*
 - o *Mehr- oder Minderleistungen*
 - o *Zusätzliche Leistungen, die im ursprünglichen Auftrag nicht enthalten waren*
 - o *Regiearbeiten*
 - o *sonstige Leistungen*
 - o *Preisumrechnung*

In einer früheren Ausgabe der Durchführungsbestimmungen war dieser Betrag mit 25 Prozent des Hauptangebotes nach oben begrenzt.

Zu den zusätzlichen Leistungen zählen Bodenmarkierungen, Verkehrszeichen, Leitschienen, Bepflanzungen, Leitungsumlegungen, Kanalbeiträge, Prüfkosten für Materialprüfungen, usw. Natürlich können all diese Positionen, soweit sie bei der Vergabe des Hauptauftrages bereits bekannt sind, auch getrennt angeführt werden. Dies führt aber zu einem erheblichen Mehraufwand, der im Endeffekt bei den zahlreichen kleinen Baulosen nichts bringt. Bei großen Baulosen (zB Ambergtunnel, Achrain-tunnel) werden die einzelnen Gewerke ohnehin in den Gesamtkosten getrennt ausgewiesen.

Anzumerken ist noch, dass beim Projekt „Ambergtunnel, 2. Röhre“ der Betrag von zehn Prozent zum Hauptauftrag für Unvorhergesehenes und Preisgleitung von der Begleitenden Kontrolle der ASFINAG als wesentlich zu gering angesehen wurde.

Der Vorwurf des Landes-Rechnungshofes, dass mit der Position „Unvorhergesehenes“ Bieterspekulationen ermöglicht und Mängel in den Ausschreibungsunterlagen ausgeglichen würden, trifft nicht zu.

**Kommentar des
L-RH**

Der Landes-Rechnungshof weist noch einmal auf die Möglichkeit von Bieterspekulationen bei mangelhaft erstellten Ausschreibungen hin. Das die Position „Unvorhergesehenes“ Bieterspekulationen ermöglicht, wurde vom Landes-Rechnungshof so nicht ausgeführt.

Die Überschreitungen der einzelnen Bauvorhaben in den Jahren 1990 bis 2000 wurden erstmals vom Landes-Rechnungshof im Zuge der Prüfung errechnet. Die Abteilung VIIb – Straßenbau verfügte deshalb nicht über die Transparenz der jährlichen Abweichungen und deren Entwicklung im Zeitablauf. Diese Informationen lagen dem zuständigen Regierungsreferenten somit bisher nicht vor.

Diese Abweichungen als gering zu bezeichnen wird vom Landes-Rechnungshof nicht weiter kommentiert. Ohne entsprechende Führungsinformationen können Fehler im Projektablauf nicht festgestellt und somit bei zukünftigen Bauvorhaben nicht vermieden werden.

2.2. Projektmanagement und Projektcontrolling

Erste Schritte für ein umfassendes Projektmanagement mit einem angemessenen Projektcontrolling wurden eingeleitet. Die Qualität und Aussagekraft der Bauberichte wird verbessert, damit diese als Führungs- bzw Steuerungsinstrumente dienen können.

Situation

Seitens des Referates 3 der Abteilung VIIb – Straßenbau konnten dem Landes-Rechnungshof keine aktuellen intern gültigen, auf die Erfordernisse des Straßenbaues abgestimmten Prozessbeschreibungen für die umfassende Tätigkeit der Bauleiter vorgelegt werden.

Im Zuge der Prüfung wurde deutlich, dass die Bauleiter ihre Funktion unterschiedlich wahrnehmen. Besonders in der Zusammenarbeit mit den Referaten 1 und 2 ist dies erkennbar. Derzeit liegt die Verantwortung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Planungsunterlagen bei den zuständigen Projektleitern der Referate 1 und 2.

Inwieweit der spätere Bauleiter bzw Projektleiter Einfluss in den Planungsprozess nehmen soll, ist bisher nicht geregelt und derzeit sehr stark personenabhängig. Einerseits bringen Bauleiter ihre Vorortkenntnisse und Erfahrung mit in den Planungsprozess ein und nehmen schon in der Vorphase der Bauausführung Einfluss auf Planungsleistungen wie Massenberechnungen oder Leistungsbeschreibungen. Andererseits bestehen teilweise nur sehr eingeschränkte Kontakte zwischen Planung und Bauleitung.

Im Referat 3 der Abteilung VIIb – Straßenbau erfolgt keine detaillierte Terminplanung. Mit den Auftragnehmern wird lediglich der Baubeginn und der Fertigstellungstermin, bei größeren Bauvorhaben werden auch Zwischentermine im Vertrag festgehalten. Ein detaillierter Bauterminplan wird zwar von den Auftragnehmern eingefordert, allerdings wird dieser nicht für ein eigenes Projektcontrolling verwendet.

Situation

Die Bauleiter berichten in sogenannten Bauleiterbesprechungen dem Referatsleiter über diverse Probleme, Projektverläufe, Kosten- und/oder Terminüberschreitungen der einzelnen Bauvorhaben. Dem Landes-Rechnungshof war es auf Grund fehlender Dokumentation nicht möglich, sich ein Bild über die Inhalte dieser Besprechungen zu machen. Allerdings erscheinen auf Grund fehlender Soll/Ist-Vergleiche und Erwartungsrechnungen derartige Projektbesprechungen in dieser Form als nicht ziel führend.

Nach Abschluss des Projektes, das heißt nach Prüfung und Bezahlung sämtlicher Schlussrechnungen erstellen die Bauleiter einen sogenannten Baubericht. Dieser Baubericht soll als Projektdokumentation dienen und enthält im Wesentlichen Informationen zu

- Baubeschlüssen,
- Projektierungen,
- Ausschreibungen und Auftragsvergaben,
- Den genehmigten Gesamtbaukosten,
- Art und Umfang der Bauvorhaben,
- Bauleitung,
- Baudurchführung,
- Bauterminen (Bauübergabe, Baubeginn, Bauende, Übernahme, Ablauf Gewährleistung),
- Nachtragsforderungen und Nachtragsangebote der Auftragnehmer,
- Gleitpreiserhöhungen und
- Projektgebarungen mit Begründung eventuellen Über- oder Unterschreitungen.

Adressat dieses Berichtes ist der zuständige Referatsleiter. Außerdem bleibt jeweils ein Exemplar beim Bauleiter und eines wird im Bauakt abgelegt. Seit Jänner 2001 ergehen die Bauberichte regelmäßig an den Abteilungsvorstand.

Der Landes-Rechnungshof stellte im Rahmen der Analyse der Bauberichte fest, dass zwar eine einheitliche Struktur für die Erstellung dieser Papiere vorliegt, aber keine einheitliche Qualität hinsichtlich Inhalte und Aussagekraft gegeben ist. Derzeit liegt der Detaillierungsgrad und somit die Aussagekraft dieser Berichte im Ermessen des jeweiligen Bauleiters.

Die internen Projektkosten für Bauleitung, etc werden im Referat 3 der Abteilung VIIb – Straßenbau im Gegensatz zu den externen Kosten nicht erfasst. Deshalb ist eine Gesamtsicht der Projektkosten nicht gegeben.

Bewertung

Das Fehlen von auf die Erfordernisse des Straßenbaues abgestimmten Prozessbeschreibungen, inhaltlichen Vorgaben, internen Richtlinien, etc hat aus Sicht des Landes-Rechnungshofes Auswirkungen auf die Qualität der Leistungserbringung, da bestimmte Funktionen und Rollen in der Zusammenarbeit und im Projektablauf unterschiedlich wahrgenommen werden.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes übernimmt die Bauleitung im Zuge der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen Aufgaben, die eindeutig in den Bereich der Planung fallen. Nach der Übergabe des sogenannten Bauprojektes von der Planung an das Referat 3 sehen sich derzeit einzelne Bauleiter veranlasst, in den meisten Fällen die mitgelieferten Leistungsbeschreibungen und Massenermittlungen auf Vollständigkeit und Fehlerfreiheit zu überprüfen, zu überarbeiten oder komplett neu zu erstellen.

Derartige Doppelgleisigkeiten, auf die bereits verwiesen wurde, wären nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes durch klare Regelungen bezüglich Verantwortlichkeiten und Aufgaben referatsintern und vor allem abteilungsintern zu vermeiden.

Um einen effizienten Projektablauf sicherstellen zu können, bedarf es in der Projektentwicklungsphase einer ausgereiften Projektplanung hinsichtlich Leistungsplanung, Ressourcenplanung, Kostenplanung und Terminplanung.

Mit Hilfe von Projektmanagement-Software-Paketen, deren Einsatz im Baubereich üblich ist und auch im Verwaltungsbereich bereits seit einiger Zeit Verwendung finden, wäre ein durchgängiges Projektcontrolling mit periodischen Soll/Ist-Vergleichen möglich. Bezogen auf das Projektende wäre damit auch eine Erwartungsrechnung durchführbar.

Den Projektleitern stehen solche Instrumente zur Kosten- und Terminverfolgung der Projekte nicht zur Verfügung, weshalb bisher erstellte Soll/Ist-Vergleiche und Erwartungsrechnungen als grobe Schätzungen und als wenig aussagekräftig einzustufen sind.

Eine Analyse aller Bauberichte der Jahre 1990 bis 2000 zeigte, dass in den Bauberichten Kostenüber- bzw -unterschreitungen hinsichtlich der Vergabesumme nicht oder nicht ausreichend begründet wurden und einige Angaben fehlen oder zum Teil auch unrichtig sind.

Der Landes-Rechnungshof erachtet die Bauberichte als wesentliches Steuerungs- und Führungsinstrument des Referates 3 und der Abteilung VIIb – Straßenbau. Dieses Instrument wurde in der Vergangenheit nicht ausreichend genutzt bzw es wurde ihm nicht ausreichend Bedeutung beigemessen.

Die Planung, Erfassung und Auswertung von internen Personalkapazitäten bildet die Basis für ein aussagekräftiges Projektcontrolling. Durch das Nichterfassen dieser wichtigen Parameter fehlt den Verantwortlichen die Gesamtsicht über die tatsächlichen Projektkosten.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt dem Referat 3, ein auf die Anforderungen des Referates abgestimmtes Qualitätssicherungssystem einzuführen.

Des Weiteren empfiehlt der Landes-Rechnungshof, ein professionelles Projektmanagement mit einer detaillierten Projektplanung im Sinne einer Aufgabenplanung, Qualitätsplanung, Ablauf- und Terminplanung, Ressourcenplanung, Kosten- und Finanzmittelplanung und Risikoplanung, einer klaren Projektorganisation und einem angepassten Projektcontrolling zu implementieren.

Insbesondere empfiehlt der Landes-Rechnungshof bei größeren Bauvorhaben den Einsatz von Projektmanagement-Software, um monatliche Soll/Ist-Vergleiche und Erwartungsrechnungen zur Kosten- und Terminsteuerung verwenden zu können.

Wesentlich erscheint dem Landes-Rechnungshof der Ausbau des internen Berichtswesens. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Landes-Rechnungshof eine umfassende Standardisierung der Bauberichte. Dabei sollte genau festgelegt werden, welche wesentlichen Daten, Projektabläufe und Besonderheiten im Projektverlauf zu erfassen sind. Der Landes-Rechnungshof regt außerdem an, die sogenannte Gebarungsübersicht einheitlich zu gestalten und alle Kosten getrennt darin zu erfassen und den geplanten Werten gegenüberzustellen.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die internen Projektkosten zu planen, im Projektverlauf zu ermitteln und damit die Grundlage für ein umfassendes Projektcontrolling zu schaffen. Dadurch wird die Transparenz über die gesamten Projektkosten gewährleistet.

Stellungnahme

Stellungnahme zu Seite 33, 5. Absatz

Vom Landes-Rechnungshof wird behauptet, dass von Seiten der Landesstraßenverwaltung keine intern gültigen aktuellen Richtlinien für die Bauausführung und Bauüberwachung vorliegen. Richtig ist, dass diese vorliegen und im Ordner „Richtlinien für die Bauausführung und Überwachung“ auch dem Landes-Rechnungshof zur Verfügung gestellt wurden.

Stellungnahme zu Seite 36, 4. und 5. Absatz

Bereits seit dem Jahr 1974 bestehen Abrechnungsrichtlinien. In diesen Richtlinien ist auch festgelegt, wie ein Baubericht aufgebaut sein muss. Die Bauberichte werden nach diesem Muster erstellt und sind damit standardisiert. Der Umfang und der Detaillierungsgrad sind allerdings von der Größe des jeweiligen Bauwerkes abhängig.

**Kommentar des
L-RH**

Die dem Landes-Rechnungshof vorgelegten Richtlinien sind technische Richtlinien zur Bauausführung und orientieren sich an den „Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau“ (RVS).

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes fehlt aber eine detaillierte Prozessbeschreibung, die als Standard der Abteilung VIIb – Straßenbau gilt und die besonderen Verhältnisse der Abteilung berücksichtigt. Dadurch wäre für jeden Bauleiter ein Standard gegeben, der eine einheitliche Vorgehensweise bei der Abwicklung von Bauvorhaben garantiert.

Die der Stellungnahme beigelegte „Abrechnungsrichtlinie“ aus dem Jahr 1974 regelt zwar im Punkt E. den Inhalt der Bauberichte, die Qualität wurde aber – wie im Prüfbericht dargestellt – bisher nicht ausreichend kontrolliert und hatte als Führungsinstrument nur eine geringe Aussagekraft.

3. Leistungsbeziehungen mit der ASFINAG

Zwischen der ASFINAG und dem Land Vorarlberg besteht ein Vertrag betreffend die Verwaltung und Erhaltung von Autobahnen und Schnellstraßen im Bundesland Vorarlberg.

In diesem Vertrag wird im Wesentlichen geregelt, welche Leistungen das Land auf/an den Autobahnen und Schnellstraßen des Bundes zu erfüllen hat und welche Mittel die ASFINAG für diese Leistungserbringung zur Verfügung stellt. Als Hauptleistungen sind die Abwicklung von Neu- und Umbauten, die betriebliche Erhaltung und sämtliche damit verbundene Tätigkeiten für den Bereich der Bundesautobahnen und Schnellstraßen definiert.

Zudem sind gewisse Mindeststandards, wie zB die Implementierung einer den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen entsprechenden Kostenrechnung, vertraglich festgelegt.

Anlässlich der Prüfung der Abteilung VIIb – Straßenbau wurde vom Landes-Rechnungshof im Referat 4 – Erhaltung die Leistungsbeziehung zwischen der ASFINAG und dem Land Vorarlberg einer Schwerpunktprüfung unterzogen.

Dabei wurden drei Bereiche unterschieden: Die Abgeltung der Planungs- und Bauüberwachungsleistungen, die Abgeltung der Erhaltungsleistungen und die Abgeltung der mit der Erhaltung verbundenen Verwaltungsleistungen. Überdies wurde das System der Kosten- und Leistungsrechnung analysiert.

3.1. Abgeltung der Planungs- und Bauüberwachungskosten

Die projektbezogenen Planungs- und Bauüberwachungskosten werden nicht geplant, erfasst und ausgewertet, eine Nachkalkulation dieser Leistungen für die ASFINAG kann daher nicht erfolgen.

Situation Vertragliche Grundlagen

Der Leistungskatalog des Vertrages zwischen der ASFINAG und dem Land Vorarlberg umfasst im Wesentlichen die Erstellung von Bauprogrammen, die Durchführung der Planungen und Ausschreibungen, die Übernahme der Bauaufsicht und die Durchführung der Abrechnungsprüfung bis zur Abnahme.

Neu- und Umbauten sowie Instandsetzungsprojekte werden in ein Bauprogramm aufgenommen und periodisch mit der ASFINAG verhandelt.

Instandsetzungsprojekte umfassen alle Leistungen, die sich werterhöhend niederschlagen, wie zB die Generalsanierung eines Straßenabschnittes. Im Gegensatz dazu tragen Erhaltungsleistungen lediglich zur Werterhaltung bei, wie zB der Winterdienst oder die Grünpflege.

Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der Instandsetzung und der Instandhaltung werden pragmatisch gelöst. Durch Aufnahme in das jährlich mit der ASFINAG auszuverhandelnde Bauprogramm erfolgt die Zuordnung zur Instandsetzung. Projekte, die nicht im Bauprogramm aufscheinen, zählen zur Erhaltung. Die Erhaltungsleistungen sind in einem eigenen Vertragspunkt geregelt.

Für die Planungs- und Bauüberwachungsleistungen aus dem Vertragsverhältnis mit der ASFINAG erhält das Land ein jährliches Entgelt in Höhe von zehn Prozent der Nettobaukosten.

Darüber hinaus sieht der Vertrag die Refundierung von Planungskosten für nicht realisierte Projekte vor, sofern diese von der ASFINAG beauftragt wurden.

Planung und Bauüberwachung

Die Planungs- und Bauüberwachungsleistungen bei Straßenbauprojekten werden im Amt der Vorarlberger Landesregierung durch die Abteilung VIIb – Straßenbau und dort vor allem durch die Referate 1 – Konzeptentwicklung, 2 – Planung und 3 – Bau organisiert und abgewickelt.

Die Ausführung der Planung und Bauüberwachung erfolgt durch Eigenpersonal oder durch Fremdvergabe an Dritte.

Abrechnung

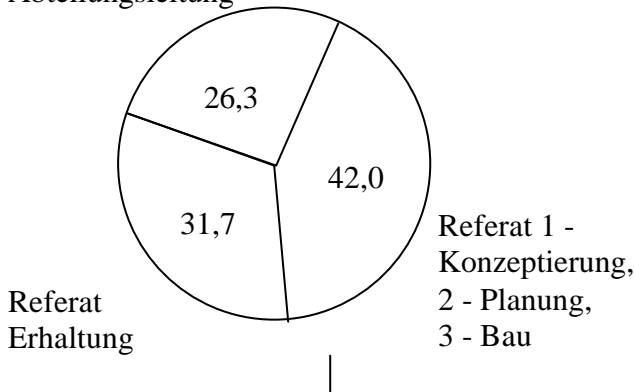
Nach Fertigstellung eines Bauprojektes werden Bauberichte erstellt. Die Bauberichte enthalten die gesamten fremdvergebenen Nettobaukosten, die unmittelbar von der ASFINAG getragen werden. Eigene Planungs- und Bauüberwachungskosten können mangels Kosten- und Leistungsrechnung nicht berücksichtigt werden.

Abrechnung Auf Veranlassung der Amtsstelle für Verwaltungsentwicklung wurden im Juli 1998 Stundenaufzeichnungen als Basis für eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) der Abteilung VIIb – Straßenbau verpflichtend eingeführt. Da die KLR auf Basis Kostenträger nicht weitergeführt wurde, sind die Aufzeichnungen ab dem Jänner 1999 wieder eingestellt worden.

Stundenaufteilung der Personalkosten der Verwaltung aus dem Projekt „Zeiterfassung“ nach Organisationseinheiten

In Prozent

Referat 5 – Verwaltung und übergeordnete Abteilungsleitung



Aufteilung Konzeptierung, Planung, Bau
In Prozent

Autobahn und Schnellstraßen

Konzeption	1,4
Planung	1,7
Bau	2,1
Gesamt	5,2
Bundesstraßen	19,1
Landesstraßen	17,6
Summe	42,0

Quelle: Berechnungen Landes-Rechnungshof

Berechnung Eigenleistungsanteil Das Diagramm zeigt die Verteilung der gesamten Personalleistungen des Verwaltungsbereiches der Abteilung VIIb – Straßenbau über den Zeitraum von Anfang Juli bis Ende Dezember 1998. Die Personalkosten im Verwaltungsbereich der Fachabteilungen 1 – Konzeptentwicklung, 2 – Planung, 3 – Bau nehmen 42 Prozent vom Gesamtverwaltungsaufwand in Anspruch, wovon 5,2 Prozent dem Bereich des hochrangigen Straßennetzes zuzurechnen ist.

Ergebnisrechnung Der Landes-Rechnungshof hat auf Basis der Stundenaufzeichnungen aus dem Jahr 1998 und unter Berücksichtigung der Fremdleistungen eine Ergebnisrechnung für sämtliche Planungs- und Bauüberwachungskosten eines Jahres im Bereich der ASFINAG durchgeführt.

Ergebnisrechnung über Planungs- und Bauüberwachungskosten In Tausend ATS

	Voranschlag 2001	Ist 2000	Ist 1999	Ist 1998
Interne Aufwendungen	- 4.283,2	- 4.119,7	- 3.991,5	- 3.852,4
Aufgabenerfüllung durch Dritte	- 12.000,0	- 8.062,9	- 4.420,0	- 2.692,0
Summe der Ausgaben	- 16.283,2	- 12.182,6	- 8.411,5	- 6.544,4
Einnahmen - ASFINAG	25.300,0	6.917,8	8.460,0	4.316,0
Differenz	9.016,77	- 5.264,8	48,5	- 2.228,4

Quelle: Voranschläge des Landes Vorarlberg und der Abteilung VIIb

Ergebnisrechnung Die Ergebnisrechnung beinhaltet die Kosten der Eigen- und Fremdleistungen.

Die Eigenleistungen werden mit 5,2 Prozent vom Gesamtpersonalaufwand des Amtsbetriebes in Bregenz und Feldkirch angesetzt. Dieser Prozentsatz enthält keine anteiligen Personalkosten aus dem Referat 5 – Verwaltung und der übergeordneten Abteilungsleitung. Sachkosten, wie zB Büromaterial und Gebäudekosten, wurden generell nicht berücksichtigt.

Bewertung Eine projektbezogene Erfassung der Planungs- und Bauüberwachungskosten erfolgt nicht. Derartige Aufzeichnungen sind in Planungs- und Baumeisterbüros jedoch üblich.

Der Landes-Rechnungshof stellt fest, dass die Voraussetzungen für eine solche projektbezogene Erfassung von Daten im VBK bereits grundsätzlich gegeben sind. Bezüglich der fremdvergebenen Leistungen könnte eine Umsetzung umgehend erfolgen. Für die Erfassung der internen Kosten müssten Kosten- und Stundenaufzeichnungen eingeführt werden.

Die fehlenden Kosten- und Stundenaufzeichnungen erschweren Nachkalkulationen und Entscheidungsrechnungen, wie zB die im Vertrag mit der ASFINAG geforderten Make-or-buy-Analysen.

Dies gilt auch für die vertraglich vorgesehenen Rückerstattungsansprüche für geleistete Planungsaufwendungen nicht realisierter Bauprojekte. Diese können im Bedarfsfall mangels quantifizierbarer Kosten nicht oder nur sehr zeitaufwendig erstellt werden.

Die Kosten- und Stundenaufzeichnungen könnten eine Basis für ein Kosten- und Leistungsrechnungssystem darstellen. Dieses ist notwendig, um Aussagen über die gesamten Investitionskosten eines Bauprojektes, inklusive der Planungs- und Überwachungskosten, zu treffen.

Ergebnisrechnung Die vom Landes-Rechnungshof durchgeführte Ergebnisrechnung über die Planungs- und Bauausführungsleistungen zeigt, dass in den Jahren 1998 bis 2000 Verluste in Höhe von rund ATS 7,4 Mio erzielt wurden. Im Jahr 2001 wird ein Überschuss in Höhe von rund ATS 9,0 Mio erwartet, der im Wesentlichen aus den Einnahmen des Bauprojektes Ambergtunnel resultiert.

Der Landes-Rechnungshof weist darauf hin, dass die Berechnungen ausschließlich die Personalkosten der betroffenen Fachabteilungen berücksichtigen. Die Einbeziehung anteiliger Personalkosten aus dem Referat 5 – Verwaltung und der übergeordneten Abteilungsleitung sowie sämtliche Sachkosten würden die Ergebnisse noch verschlechtern.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt die Einführung einer projektbezogenen Erfassung der Planungs- und Bauüberwachungskosten.

Zur Erfassung der eigenen Planungs- und Bauüberwachungskosten sollten Stundenaufzeichnungen eingeführt werden. Bei den Planungskosten sollte zwischen den eigentlichen Planungsleistungen und den Projektabwicklungsleistungen unterschieden werden.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Kalkulation der Planungs- und Bauüberwachungskosten verpflichtend für alle Bauprojekte einzuführen und die daraus gewonnenen Informationen als Entscheidungs- und Steuerungsinstrumente zu nutzen.

Stellungnahme *Stellungnahme zu Seite 45 ff*

Es wird nochmals auf die Bestrebungen hingewiesen, wonach angestrebt wird, die bei der Abteilung VIIb – Straßenbau vorhandene Kostenrechnung in die bestehende KLR zu integrieren.

3.2. Leistungsabgeltungen für die Durchführung der betrieblichen Erhaltung

Die Kosten der betrieblichen Erhaltung der Autobahnen und Schnellstraßen im Auftrag der ASFINAG werden zweck- und ordnungsmäßig erfasst und vertragskonform dargestellt. In zwei Abrechnungsperioden wurden Überschüsse erzielt.

Situation
Vertragliche
Grundlagen

Das Land übernimmt im Bereich der Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes für die ASFINAG die Organisation und Durchführung aller Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung, insbesondere Betrieb der Straßenmeistereien, Werkstätten, Tunnelüberwachungszentralen und Notrufzentralen, Verwaltung, Betrieb und Erhaltung des Fahrzeug- und Geräteparkes. Nicht erfasst ist die Erneuerung des Fahrzeug- und Geräteparkes. Dieser Bereich unterliegt einer eigenen Regelung.

Vertragliche Grundlagen

Für die Erhaltung erhält das Land gemäß Vertrag ein jährliches Entgelt in Höhe von rund ATS 50 Mio. Dieses Entgelt wird im Vertrag als Nettonormkosten bezeichnet.

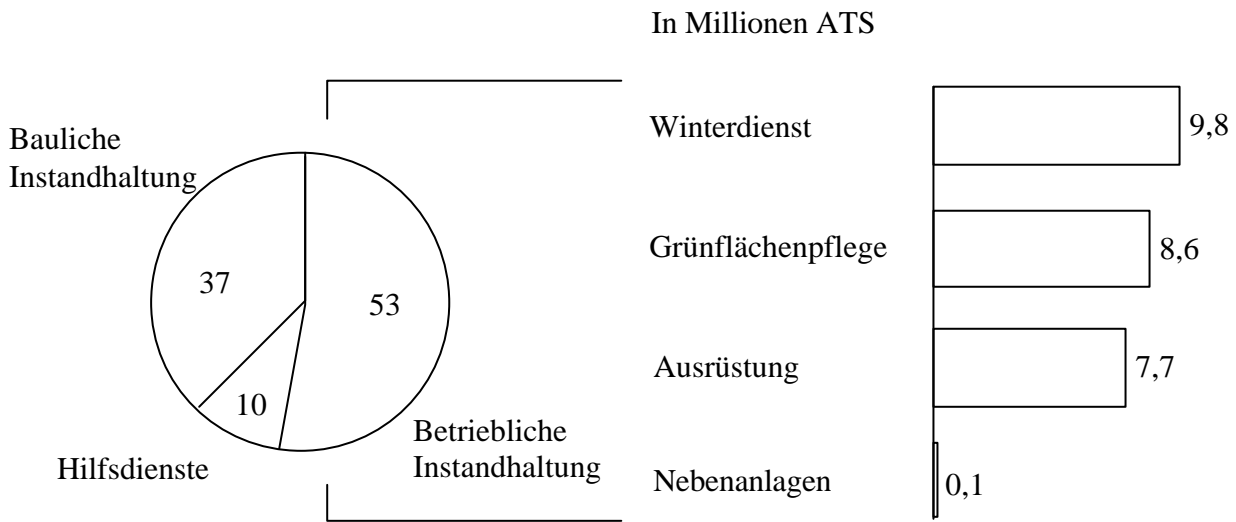
Die Nettonormkosten betragen bei Abschluss des Vertrages im Jahre 1997 ATS 49,4 Mio und werden seither jährlich einerseits um ein Prozent verringert, andererseits durch jährliche Anpassung an Baukostenindize erhöht. In Summe ergaben die Berechnungen in der Vergangenheit konstante Nettonormkosten von rund ATS 50 Mio jährlich.

Das Land hat gemäß Vertrag die tatsächlichen Ausgaben jährlich nachzuweisen und alle zwei Jahre eine prüffähige Rechnung über die tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen zu legen.

Um den Abrechnungserfordernissen der ASFINAG gerecht zu werden, hat das Land für die Ausgaben der betrieblichen Erhaltung im Bereich des hochrangigen Straßennetzes in der VBK einen eigenen Untervoranschlag eingerichtet.

Aufteilung der Betriebsausgaben 1999 für die betriebliche Erhaltung von Autobahnen und Schnellstraßen des Landes Vorarlberg

In Prozent



Quelle: ASFINAG, BKS-Auswertung 1999

Die Ausgaben der betrieblichen Erhaltung umfassen den operativen Bereich in den Straßenmeistereien und in den Bauhöfen. Die Personalkosten des Straßenmeisters und des Bauhofleiters zählen per Definition der ASFINAG nicht zum operativen Bereich, sondern zu den Verwaltungskosten. Diese unterliegen vertraglich einer eigenen Regelung.

Vertragliche Grundlagen

Die Ausgaben für die Erhaltung umfassten im Jahr 1997 ATS 42,9 Mio, im Jahr 1998 ATS 44,2 Mio, im Jahr 1999 ATS 49,5 Mio und im Jahr 2000 ATS 48,2 Mio.

Über- bzw unterschreiten die tatsächlichen Ausgaben die Nettonormkosten in der Höhe von rund ATS 50 Mio, ist der Differenzbetrag grundsätzlich im Verhältnis 50:50 zwischen der ASFINAG und dem Land aufzuteilen. In den Jahren 1997/1998 betrug der Überschuss ATS 12,6 Mio und in den Jahren 1999/2000 ATS 6,6 Mio.

Ab Kostenüberschreitungen von mehr als zehn Prozent erfolgt keine Kostenbeteiligung durch die ASFINAG.

Bewertung

Die Aufwendungen für die Leistungen im Bereich der betrieblichen Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes werden zweckmäßig über das Kostenerfassungsmodul der VBK und über eine eigene Kostenrechnungssoftware erfasst und transparent in einem Untervoranschlag der VBK abgebildet.

Die Erfassung und Abrechnung der Kosten der betrieblichen Erhaltung im Bereich des hochrangigen Straßennetzes erfolgt auf neun Kostenträgern, die Zuteilung ist verursachungsgerecht.

Die Kostenträger umfassen im Wesentlichen die Erhaltung von Fahrbahnen, Brücken, Mauern und Tunneln, Winterdienste, Grünpflege und die Erhaltung aller Nebenanlagen und dazu notwendige Hilfsdienste wie die Wartung von Geräten.

Die Betriebsausgaben für das Jahr 1999 betragen ATS 49,5 Mio und verteilen sich auf die Bereiche bauliche Instandhaltung mit 37 Prozent, auf den Bereich der betrieblichen Instandhaltung mit 53 Prozent und auf den Bereich der Hilfsdienste mit zehn Prozent.

Der Landes-Rechnungshof stellt jedoch fest, dass die ASFINAG die Auslegungsspielräume hinsichtlich der Zuordnung einzelner Leistungsbereiche sehr eng auslegt. So zählen die Leiter von Straßenmeistereien und Bauhöfen nicht zu den operativen Leistungen. Die daraus entstehenden Kosten finden keine Deckung durch die Netto-Normkosten. Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes sind diese Leistungen typischerweise dem operativen Bereich zuzuordnen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das System der Leistungsabgeltung mit der ASFINAG auch auf den Bereich der Landesstraßen auszudehnen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Umfang der abgegoltene Leistungen nach funktionalen Kriterien zu prüfen und bei zukünftigen Vertragsverhandlungen zB die Leitung der betrieblichen Erhaltung durch den Straßenmeister bzw Bauhofleiter in den operativen Leistungsumfang aufzunehmen.

3.3. Abgeltung der Verwaltungsleistungen der betrieblichen Erhaltung

Die Kosten der Verwaltungsleistungen werden nicht ermittelt. Eine vom Landes-Rechnungshof durchgeführte Ergebnisrechnung über die von der ASFINAG abgolgten Verwaltungsleistungen ergab deutliche Unterdeckungen für die Jahre 1998 bis 2001.

Situation

Das Land erhält zur Abdeckung der Verwaltungsleistungen im Bereich der betrieblichen Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes ein Honorar in der Höhe von 5 Prozent der jährlichen Netto-Normkosten.

Die Verwaltungskosten beinhalten gemäß Werkvertrag die Rechtsvertretungen, die Verwaltung, Vermietung und Verpachtung von Liegenschaften, die Erfassung, Auswertung und Darstellung statistischer Daten, die zentrale Administration der Personalführung, die Organisation, den Zahlungsverzug, die Führung der Kostenrechnung im Bereich der betrieblichen Erhaltung, die Abwicklung von Schadensfällen und die Verwaltungstätigkeiten im Bereich der betrieblichen Erhaltung.

Ergebnisrechnung über Verwaltungskosten in der Erhaltung

In Tausend ATS

	2001	2000	1999	1998
Interne Aufwendungen	- 4.628,0	- 4.451,3	- 4.312,2	- 4.162,5
Einnahmen	2.500,0	2.500,0	2.511,0	1.131,0
Differenz	- 2.128,0	- 1.951,3	- 1.801,8	-3.031,5

Quelle: Voranschlag des Landes Vorarlberg für das Jahr 2000/2001

Die Eigenleistungen werden mit 5,7 Prozent vom Gesamtpersonalaufwand des Amtsbetriebes in Bregenz und Feldkirch angesetzt. Dieser Prozentsatz enthält keine anteiligen Personalkosten aus dem Referat 5– Verwaltung und der übergeordneten Abteilungsleitung. Sachkosten, wie zB Büromaterial und Gebäudekosten, wurden generell nicht berücksichtigt.

Bewertung

Die Kosten der Verwaltungstätigkeiten werden nicht transparent erfasst und finden daher keine Berücksichtigung in Kalkulationen.

Diese Kalkulation kann nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes in Form von abgestuften Deckungsbeitragsrechnungen erfolgen. Als abgestufte Kostenträger bieten sich die Leistungsbereiche der Straßenerhaltung, der Straßenplanung und des Straßenbaues an.

Bewertung

Im Leistungsbereich der Verwaltung können daher keinerlei quantitative Aussagen über die Kosten für die Bereiche des hochrangigen Straßennetzes als auch für Bundesstraßen und Landesstraßen getroffen werden.

Die vom Landes-Rechnungshof durchgeführte Ergebnisrechnung für den Verwaltungsbereich des hochrangigen Straßennetzes zeigt, dass selbst bei sehr eingeschränkter Berücksichtigung von Verwaltungskosten, ein eindeutig negatives Ergebnis erzielt wird.

Zusätzliche Leistungsansprüche der ASFINAG, die über den ursprünglich im Vertrag ausbedungenen Leistungsumfang hinausgehen und nicht eigens honoriert werden, wie zB der Aufbau und die Wartung von Datenbanken, tragen zur weiteren Verschlechterung des Ergebnisses bei.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt die Einbeziehung der Verwaltungsleistungen in die Kostenrechnung.

Die Unterdeckung im Verwaltungsbereich sollte nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes im Rahmen von Neuverhandlungen des Vertrages behoben werden.

3.4. Kosten-/Leistungsrechnung

Die Kostenrechnung ist im Bereich der Kostenerfassung der betrieblichen Erhaltung sehr gut ausgeprägt. Die Umlage von Sekundärkosten auf die jeweiligen Kostenstellen erfolgt bisher nicht, Kostenträgerrechnungen sind kaum vorhanden. Die erfassten Daten sollten künftig ausgewertet und als Führungsinformationen genutzt werden.

Situation

Vertragliche
Grundlage

Das Land verpflichtet sich gemäß Vertrag mit der ASFINAG zur Einführung einer den aktuellen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen entsprechende Kostenrechnung, einschließlich „Benchmarking“ und „Make-or-buy-Analysen“ bis spätestens 31. Dezember 1999.

Im Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung VIIb - Straßenbau, Referat Erhaltung, wurde im Jahr 1999 intensiv mit dem Ausbau der Kostenrechnung begonnen. Als unterstützendes EDV-Programm dient eine Individual-Software namens „KORE II“, basierend auf einem dBase-Datenbankformat mit Windowsoberfläche. Die Software wird im Bundesland Kärnten eingesetzt und wurde an die organisatorischen Anforderungen der Straßenerhaltung in Vorarlberg angepasst. Das Kriterium der Benutzerfreundlichkeit nahm dabei einen hohen Stellenwert ein.

Die Kostenrechnung wird über einen eigenen Rechnungskreis losgelöst und von der Finanzbuchhaltung geführt. Schnittstellen zur Finanzbuchhaltung sind nicht vorhanden.

Kostenerfassung Die Kostenerfassung wird im Wesentlichen in den Straßenmeistereien, Bauhöfen und im zentralen Einkauf in der Abteilung VIIb - Straßenbau in Feldkirch vorgenommen.

Die Basis für die Kostenerfassung bilden Stundenlisten, Gerätelisten und Begleitblätter zu Wareneingangsrechnungen.

Personalkosten im handwerklichen Bereich

Personalkosten werden über Stundenlisten erfasst. In den Stundenlisten werden die geleistete Arbeitszeit, deren Zuteilung zu Kostenstellen und Kostenträger oder zu Reparaturaufträgen eingetragen. Weiters sind auf den Stundenlisten Bereitschaftszeiten und zu bezahlende Fehlzeiten wie Urlaub, Krankheit, Zeitausgleich usw und mögliche Zulagen einzutragen. Diese Stundenlisten bilden auch die Basis für die Erfassung in der Lohnverrechnung.

Stundenaufzeichnungen werden ausschließlich von den handwerklichen Mitarbeitern, das sind alle Mitarbeiter die operativ in den Straßenverwaltungen tätig sind, geführt. Die Aufzeichnungen werden von den zuständigen Straßenmeistern, Bauhofverwaltern, Brückenmeistern kontrolliert und anschließend von Mitarbeitern in den Bauhöfen/Straßenmeistereien in die EDV aufgenommen.

Das handwerkliche Personal unterliegt der Personalhoheit des Referates 4 – Erhaltung in Feldkirch und wird dort abgerechnet. Straßenmeister und Bauhofleiter zählen nicht zum handwerklichen Personal und unterliegen dem Verwaltungsbereich und der Personalhoheit in Bregenz.

Eine Stichprobe bei der Straßenmeisterei und dem Bauhof Hohenems zeigte, dass die Stundenaufzeichnungen rund zweimal im Monat erstellt und mit einer Nachlaufzeit von rund einer halben Woche in die EDV aufgenommen werden.

Reparaturkosten

Interne Arbeitsleistungen zur Instandhaltung von Geräten/Fahrzeugen werden über Reparaturauftragsnummern in den Stundenlisten erfasst.

Gerätekosten

Die Einsatzstunden von Fahrzeugen und Maschinen werden in Kfz/Geräte-Berichten ausgewiesen. Die Eintragungen auf Kostenstellen und Kostenträgern sind obligatorisch vorgesehen. Zusätzlich sind die Fahrzeug-Kilometerstände einzutragen.

Die Erstellung der Gerätelisten erfolgt vorerst in schriftlicher Form und wird anschließend in die EDV aufgenommen. Die Eingabe in die EDV erfolgt unregelmäßig, je nach Verfügbarkeit des Personals.

Die Gerätberichte erfassen die Verwendung aller Geräte/Kraftfahrzeuge mit Anschaffungswert von über ATS 100.000. Zu diesem Zweck werden alle Geräte/Kfz-Anschaffungen über ATS 100.000 mit einer laufenden Nummer versehen.

Gerätekosten	Eine Inventur des Gerätebestandes wurde in den letzten zwei Jahren nicht vorgenommen.
Sachkosten	<p>Materialanschaffungen erfordern bei Bestellausgang verpflichtend die Erstellung eines EDV-Materialbegleitblattes. Auf dem Materialbegleitblatt sind wesentliche Daten der Bestellung und Rechnung eingetragen, Vorkontierungen für die Finanzbuchhaltung vorzunehmen, sowie Kostenstellen- und Kostenträgerzuordnungen zu treffen. Dieses EDV-Materialbegleitblatt begleitet in ausgedruckter Form die Rechnung von der sachlichen und rechnerischen Rechnungskontrolle bis zu deren Aufnahme in die Anlagenbuchhaltung und Finanzbuchhaltung.</p> <p>Das EDV-Materialbegleitblatt ist ein Eingabedatenblatt, das aus dem Kostenrechnungsprogramm generiert wird und eine automatische Aufnahme der vordefinierten Datenfelder in der Datenbank bewirkt.</p> <p>Eine Inventur im Bereich der Materialvorräte wird aufgrund des geringen mengen- und wertmäßigen Lagerbestandes nicht vorgenommen. Ersatzteile werden grundsätzlich anlassbezogen erworben und nicht auf Lager gehalten.</p>
Verwaltungskosten	<p>Die Verwaltungskosten umfassen die Personalkosten der leitenden Funktionen, wie die des Abteilungsvorstandes, der Referatsleitung inklusive der Straßenmeister und Bauhofleiter, alle damit verbundenen Sachkosten, wie Kosten des Büromaterials, der Büroeinrichtungen, der Verwaltungsgebäude und die Kosten der Abteilung VIIb – Straßenbau, Referat 5 – Verwaltung.</p> <p>Diese Verwaltungskosten werden in der VBK auf mehreren Budgetstellen kumuliert erfasst.</p> <p>Die Anschaffungs-/Herstellungskosten von Eigengebäuden bzw –anlagen werden nicht oder nur teilweise berücksichtigt.</p>
Primärkosten	Die Zuordnung von Kosten erfolgt einerseits dienststellenbezogen nach Autobahnmeistereien, Bauhöfen und Spezialpartien (Brückenpartien und Elektropartie) und damit entsprechend der Aufbauorganisation. Andererseits erfolgt die Zuordnung betreiberbezogen nach Autobahnen und Schnellstraßen, Bundesstraßen und Landesstraßen. Die Kostenuntergliederung erfolgt bis hin zu einzelnen Straßen bzw Bauwerken, wie Brücken, Tunnel und Baulosen.
Sekundäre Kosten	<p>Nicht direkt zurechenbare Kosten werden auf eigens dafür vorgesehenen Kostenstellen und Kostenträgern gesammelt.</p> <p>Personalkosten werden auf Basis der Stundenlisten mit einem errechneten durchschnittlichen Stundensatz umgelegt. Gerätekosten werden nicht umgelegt. Kalkulatorische Gebäude-Abschreibungen bzw Mieten werden nicht berechnet.</p>

Sekundäre Kosten Verwaltungskosten werden generell nicht berücksichtigt.

Kostenauswertungen Institutionalisierte Auswertungen in Form von Leistungsrechnungen erfolgen ausschließlich für den operativen Bereich der betrieblichen Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes und der Bundesstraßen. Die Erstellung dieser Leistungsrechnungen beruht auf dem Vertrag mit der ASFINAG.

Bewertung

Die Kostenerfassung erfolgt sowohl verrichtungsorientiert als auch kostenstellenorientiert und enthält somit Elemente der klassischen Kostenstellenrechnung und der Prozesskostenrechnung.

In der Kostenerfassung sind zum Teil Redundanzen festzustellen.

So werden die Aufzeichnungen in den Stundenlisten und in den Geräte-listen doppelt, einmal in schriftlicher Form und anschließend noch einmal durch Eingabe in die EDV, erfasst.

Die schriftliche Vorerfassung der Stundenlisten ist insbesondere für Mitarbeiter, deren Tätigkeit ausschließlich einer einzigen Kostenstelle bzw einem einzigen Kostenträger zuordenbar sind, nicht gerechtfertigt.

Geräte und Maschinen werden im System der Kostenrechnung als auch im System der VBK mit Nummern belegt. Die Nummerierungen in diesen beiden Rechnungskreisen sind nicht aufeinander abgestimmt

Die Vergabe einer eigenen Arbeits-Auftragsnummer anlässlich der Reparatur eines Gerätes ist aus Sicht des Landes-Rechnungshofes entbehrlich. Die daraus gewonnenen Informationen können in gleicher Weise durch Abfrage der Gerätenummer bzw Inventarnummer erreicht werden.

Weiters wird dem Prinzip der einmaligen Datenerfassung bei den Stunden-aufzeichnungen nicht entsprochen.

So werden Stundenlisten in der Kostenrechnung als auch in der Personal-verrechnung erfasst.

Die im Kostenrechnungsprogramm erfassten Daten werden noch einmal in der VBK bzw im Bundesrechner erfasst.

Verwaltungskosten werden wenig transparent und kumuliert für die Abteilung VIIb – Straßenbau erfasst.

Kostenumlagen werden in beschränktem Ausmaß durchgeführt. So werden Sekundärkosten auf eigens dafür vorgesehenen Kostenstellen gesammelt und nicht weiter umgelegt. Eine Umlegung der Gerätebelegungskosten erfolgt nicht, obwohl die erfassten Gerätedaten eine verursachungsgerechte Umlegung jederzeit ermöglichen würden.

Bewertung Gebäude- und Geräteabschreibungen bleiben zur Gänze unberücksichtigt.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt in der Kostenerfassung Redundanzen zu vermeiden und jährliche Inventuren durchzuführen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof das vorhandene Kostenrechnungssystem nach ökonomischen Gesichtspunkten weiterzuentwickeln und um eine Kostenträgerrechnung zu ergänzen. Die daraus gewonnenen Daten sollten als Controlling-, Entscheidungs- und Lenkungsinstrumente genutzt werden.

4. Organisation

4.1. Aufbauorganisation

Durch die bestehende Referatsorganisation und die räumliche Trennung von Planung und Bauleitung können Effizienzpotentiale nur unzureichend genutzt werden. Eine Reorganisation der Abteilung VIIb – Straßenbau wird empfohlen.

Situation Das Organigramm der Abteilung VIIb – Straßenbau weist fünf Referate, je eine Stabstelle für Informatik und den Rechtskundigen Dienst sowie ein Sekretariat für den Abteilungsvorstand auf.

Referat 1 Das Referat 1 - Konzeptentwicklung in Bregenz ist im Wesentlichen für die Konzepterstellung und -begleitung für Straßen- und Wegenetze, die Beurteilung von Projekten und deren Dringlichkeitsreihung, sowie für die Planung von Autobahnen, Schnellstraßen und Bundesstraßen zuständig. Weitere Aufgaben ergeben sich aus der Zuständigkeit für das Radwegenetz und die Abnahme der Baugewerbeprüfung. Dem Referatsleiter sind vier Mitarbeiter unterstellt.

Referat 2 Im Referat 2 – Planung in Bregenz werden im Wesentlichen Landes- und Bundesstraßen sowie Brücken und Tunnel geplant sowie Sondertransporte begutachtet. Weiters werden vom Referatsleiter und seinen elf Mitarbeitern auch Aufgaben im Lärmschutz wahrgenommen.

Referat 3 Die Ausschreibung, die Bauüberwachung und die Abrechnung von Bauvorhaben erfolgt im Referat 3 – Bau in Feldkirch. Im diesem Referat wird auch die Rechnungsprüfung durchgeführt. In den Bereichen Bauleitung sind 17 Mitarbeiter, in der Rechnungs- und Baustoffprüfung drei und im Plan- und Archivbüro zwei Mitarbeiter tätig.

Referat 4 Die gesamte bauliche und betriebliche Erhaltung ist im Referat 4 – Erhaltung in Feldkirch zusammengefasst. Direkt der Führung des Referatsleiter zugeordnet sind die Bereiche Einkauf/Werbeanlagen/ Beschilderung, Kostenrechnung, Hochbau, Nachbarrechtliche Angelegenheiten, Elektro-Maschinenbau und Brückenerhaltung/Datenbanken mit gesamt 25 Mitarbeitern. Der größte Teil der Erhaltung wird durch die elf Straßenmeistereien und Bauhöfe mit über 190 Mitarbeitern erledigt.

- Referat 5** Der Referat 5 – Verwaltung ist für die Allgemeine Verwaltung, das Personalwesen und die Buchhaltung sowie die Liegenschaftsverwaltung zuständig. Die Allgemeine Verwaltung hat ihren Sitz mit zwei Mitarbeitern in Bregenz, die restlichen Verwaltungssagenden werden von fünfzehn Mitarbeitern in Feldkirch abgewickelt.
- Neuorganisation im Jahr 1991** Die Vorarlberger Landesregierung hat im Jahr 1990 ein Grazer Unternehmensberatungsunternehmen mit einer Organisationsuntersuchung der Abteilung VIIb – Straßenbau und des Landesstraßenbauamtes beauftragt.
- Wesentliche Defizite in der Aufgabenerfüllung und in der Qualität der Leistungen waren nach Ansicht der Berater auf die organisatorische Trennung der Aufgaben sowie auf die räumliche Trennung von Planung und Bauleitung zurückzuführen. Die Schnittstelle zwischen der Abteilung VIIb – Straßenbau in Bregenz und der nachgeordneten Dienststelle Landesstraßenbauamt in Feldkirch war nicht friktionsfrei.
- Um die Reibungsverluste an der Schnittstelle zwischen der Abteilung und der Dienststelle zu reduzieren, wurde im Jahr 1991 der gesamte Straßenbau neu organisiert und unter eine einheitliche Leitung gestellt. Der Strukturvorschlag des Beratungsunternehmens sah im Wesentlichen die Bündelung der Aufgaben in drei Referaten und die Wahrnehmung der Konzeptentwicklung durch eine Stabstelle vor. Dabei sollten die Referate Projektierung und Baumanagement und Verwaltung sowie die Stabstelle Konzeptentwicklung in Bregenz und das Referat Erhaltungsbetrieb in Feldkirch angesiedelt sein.
- Bewertung** Obwohl sich der gesamte Straßenbau unter einer einheitlichen Leitung befindet, sind die Reibungsverluste und die Qualitätsdefizite nach wie vor gegeben. Die Zusammenarbeit der Referate konnte durch ein verstärktes Projektmanagement nur marginal verbessert werden. Auf Grund personeller Restriktionen und der räumlichen Trennung wurden die Organisationsvorschläge des Beratungsunternehmens nur unzureichend umgesetzt.
- Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes resultieren aus der Schnittstelle zwischen Planung und Bauleitung gravierende Defizite, die durch die räumliche Trennung noch verschärft werden. Eine Reorganisation der Referate 1, 2 und 3 sollte daher nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes durchgeführt werden.
- Die neue Führung arbeitet an einer Verbesserung der Zusammenarbeit. Eine durchgängige Projektleitung wird angestrebt.
- Die Optimierung der Schnittstelle zwischen den Referaten 1, 2 und 3 durch eine Verstärkung der Zusammenarbeit erscheint aus den bisherigen Erfahrungen und unter den bestehenden Rahmenbedingungen wenig erfolgversprechend. Der Landes-Rechnungshof ist daher der Ansicht, dass die Abteilung VIIb – Straßenbau grundlegend neu organisiert werden sollte.

Bewertung

Die Bündelung der Aufgaben Konzeptentwicklung, Planung und Bauleitung sowie die Konzentration an einem Standort wäre die optimale Lösung. Unter den bestehenden räumlichen Restriktionen sollte aber zumindest eine Bündelung der Aufgaben in zwei Referaten Planung und Baumanagement realisiert werden. Die Zuordnung der Bauvorhaben zu den zwei Referaten sollte nach Projektprioritäten erfolgen.

Durch diese Reorganisation kann eine klare Verantwortung für die jeweiligen Bauvorhaben von der Planung bis zur Abrechnung sichergestellt werden. Dadurch können Qualitätsmängel in der Planung behoben, einheitliche Standards in der Bauabwicklung gewährleistet und der Austausch von Know-how gesichert werden.

Die Abteilung VIIb – Straßenbau ist in Relation zu anderen Abteilungen des Amtes der Vorarlberger Landesregierung relativ groß. Das übliche Strukturprinzip der Trennung von konzeptiven Aufgaben in den Abteilungen und den operativen Aufgaben in den Dienststellen ist nach der Zusammenlegung von Abteilung und Dienststelle im Jahr 1991 nicht mehr erfüllt. Für den Landes-Rechnungshof überwiegen die Vorteile einer einheitlichen Führung die Größennachteile bei weitem. Da die Erhaltung aber ein relativ selbständiger Bereich ist und somit von der Planung und Bauleitung klar abgrenzbar ist, wäre nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes die Ausgliederung in eine eigene Erhaltungsgesellschaft zu prüfen.

Diese Gesellschaft sollte für die gesamte Erhaltung der Landes- und Bundesstraßen, Brücken und Tunnel sowie der Autobahnen und Schnellstraßen zuständig sein. Die Vorteile einer Ausgliederung bestehen vor allem in der Möglichkeit, neue Rahmenbedingungen für das Personalmanagement und das betriebliche Rechnungswesen zu gestalten. Dadurch könnten weitere Kostensenkungspotentiale genutzt und die Transparenz der eingesetzten Finanzmittel erhöht werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die angedachte Teamorganisation konsequent umzusetzen und die Agenden Planung und Baumanagement zu bündeln. Sollte die Zusammenführung an einem Standort nicht möglich sein, wird die Bildung von zwei Referaten empfohlen, denen mehrere gemischte Teams zugeordnet sind.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die mittelfristige Ausgliederung der Erhaltung zu prüfen.

Stellungnahme

Stellungnahme zum Kapitel 4.1. Aufbauorganisation

In der Abteilung Straßenbau sind insgesamt 285 Mitarbeiter/innen beschäftigt, davon allerdings 218 in der Straßenerhaltung. Hauptaufgaben der Abteilung VIIb – Straßenbau sind unter anderem Planung und Bau von Bundes- und Landesstraßen, sowie im Auftrag der ASFINAG im Rahmen eines Werkvertrages Planung und Bau des hochrangigen Straßennetzes.

Stellungnahme

Im eigentlichen Planungsbereich sind insgesamt nur 18 Mitarbeiter beschäftigt. Diese hatten beispielsweise im Jahr 2000 laut Rechenschaftsbericht 118 Projekte in unterschiedlichen Planungsstufen zu betreuen.

Im Baumanagement sind insgesamt 22 Mitarbeiter beschäftigt. Diese haben beispielsweise im Jahr 2001 für 49 Baulose die Ausschreibungen durchzuführen und die gesamte Bauabwicklung zu betreuen.

Die restlichen Mitarbeiter sind in der abteilungsinternen Verwaltung und Informatik tätig.

Das Straßenbaubudget (Bund, Land, ASFINAG), welches von der Abteilung VIIb – Straßenbau abzuwickeln ist, beträgt für das Jahr 2001 immerhin ATS 820 Mio. Das bedeutet, dass der Einsatz von beinahe ATS 4 Mio an öffentlichen Mitteln pro Arbeitstag von den Mitarbeitern verantwortungsvoll überwacht und kontrolliert werden müssen. Und das mit einem äußerst schlanken, engagierten und einsatzbereiten Personalstand, der seit Jahren trotz der gewaltigen Aufgabenzuwächse konstant ist, und der keine Vergleiche mit den anderen Bundesländern scheuen muss.

Dass bei diesem großen Arbeitspensum, mit dem bescheidenen Personalstand und zusätzlich unter oftmals starkem Termindruck manchmal Kontrollen und Prüfungen nicht so umfassend und detailliert durchgeführt werden können wie es wünschenswert wäre, und oft nur stichprobenartig, ist eine Tatsache, liegt aber nicht an mangelndem Arbeitseinsatz oder an fehlendem Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeiter/innen.

Die Abteilung Straßenbau ist seit längerer Zeit bemüht, durch interne Regelungen die Zusammenarbeit zwischen Planung und Baumanagement zu institutionalisieren und verschiedene Kontrollmechanismen einzuführen. So besteht seit einiger Zeit eine „Dienstanweisung zur Abwicklung von Planungen für Straßen, Brücken und Tunnel“, welche von einem kleinen Arbeitskreis fortlaufend ergänzt und adaptiert wird. In dieser Dienstanweisung wird insbesondere die frühzeitige Einbindung der Bauleitung in die Planung geregelt. Außerdem werden damit einheitliche Qualitätsstandards festgelegt und sichergestellt. Gänzlich neu aber ist die Einführung eines abteilungsinternen Projektleiters, der die internen Straßen-, Brücken- und Tunnelprojekte über den gesamten Projektverlauf (Planungsbeginn bis Übergabe an die Erhaltung) begleiten soll.

Wir glauben, dass wir mit dieser Dienstanweisung, mit dem guten Willen aller Mitarbeiter/innen und mit Hilfe der modernen Kommunikationsmittel die räumliche Trennung zwischen den Bereichen Planung und Baumanagement weitestgehend ausgleichen können.

Stellungnahme

Stellungnahme zu Seite 50, 7. Absatz bis Seite 51, 2. Absatz

Es wird darauf hingewiesen, dass in den letzten Monaten deutliche Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen den Funktionsbereichen Planung und Baumanagement spürbar sind. Weiters wird nochmals auf die „Dienstanweisung zur Abwicklung von Planungen für Straßen, Brücken und Tunnel“ verwiesen. Dadurch und insbesondere durch die Einführung eines Projektleiters für jedes Projekt ist der Zusammenarbeit mehr gedient als durch eine Reorganisation und Zusammenlegung an einem Standort.

Die beiden Funktionsbereiche Planung und Baumanagement bearbeiten Planungen, die sich wesentlich unterscheiden:

Einen Planungsschwerpunkt bei Bundesstraßen-Neutrassierungen bildet der gesamte Komplex Umweltverträglichkeitsprüfung/Umweltuntersuchung mit den umfangreichen fachlichen und rechtlichen Bestimmungen. Es ist sinnvoll, diesen Aufgabenschwerpunkt auf einen Funktionsbereich zu konzentrieren, weil sich sowohl inhaltlich als auch rechtlich ständig Veränderungen ergeben. Wenn Mitarbeiter nicht ständig mit dieser umfangreichen Materie beschäftigt sind, ergeben sich Erfahrungsdefizite bezüglich der neuesten Entwicklungen.

Analoges gilt für die Abwicklung des Auflageverfahrens gemäß § 4 BStG. Die Durchführung aller § 4-Verfahren in einem einzigen Funktionsbereich ist zweckmäßig.

Grundlage von Bundesstraßenprojekten mit Neutrassierungen sind Verkehrsuntersuchungen, projektsgebundene Verkehrsmodelle, sowie Nutzen-Kosten-Untersuchungen. Auch diese Fachgebiete erfordern spezielles Fachwissen und Erfahrung, die nur mit einer laufenden Bearbeitung erworben und vorgehalten werden können. Diese Aufgabenschwerpunkte werden vom Funktionsbereich 1 bearbeitet.

Demgegenüber werden vom Funktionsbereich 2 sämtliche Landesstraßenprojekte, Bundesstraßenprojekte, die nicht verordnungspflichtig sind, und sämtliche Brücken- und Tunnelbauwerke geplant. Weiters wird der gesamte Bereich Lärmschutz sowie die Begutachtung der Sondertransporte vom Funktionsbereich 2 wahrgenommen.

Nach unserer Ansicht ist dies eine klare Trennung der Aufgabenschwerpunkte zwischen den beiden Funktionsbereichen und ermöglicht einen optimalen Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Kommentar des L-RH

Der Landes-Rechnungshof erachtet die bestehende Organisation zur Erfüllung der Aufgaben als nicht zweckmäßig. Die damit verbundenen Defizite bei der Aufgabenerledigung wurden im Prüfbericht deutlich aufgezeigt. Die organisatorische Trennung der Planung in zwei Referate

wird zwar sachlich argumentiert, ist aber nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes als personenbezogene Lösung im Zuge der Reorganisation im Jahr 1991 entstanden.

4.2. Informationssysteme

Die Abteilung VIIb – Straßenbau setzt im Bereich Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung eine Standardsoftware ein. Die Verwendung der Standard-Funktionalitäten sollte verbessert werden.

Situation

Die Abteilung VIIb – Straßenbau setzt für die Unterstützung der Projektabwicklung ein Standardsoftwarepaket für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung ein. Diese Software bietet neben den klassischen Funktionalitäten, wie der Erstellung von Leistungsverzeichnissen, Massenberechnungen, Preisspiegeln, etc auch Möglichkeiten zur Bauabrechnungskontrolle oder zum Datenträgeraustausch mit Auftragnehmern.

Diese Applikation ist in den Referaten Planung und Bau installiert. Großteils werden Leistungsverzeichnisse und/oder Massenermittlungen von der Planung in elektronischer Form an das Referat 3 übergeben. Die Bauleitung verwendet diese Daten in weiterer Folge für die Erstellung der Ausschreibung, für die Angebotsprüfung und die Erstellung von Preisspiegeln.

Im Zuge der Rechnungsprüfung erfolgt dann aber im Referat 3 keine einheitliche Vorgehensweise der Bauleitung.

Einerseits werden Massenermittlungen und Teil- bzw Schlussrechnungen der Auftragnehmer in Papierform entgegengenommen. Dabei kontrollieren und korrigieren die zuständigen Techniker die Massenberechnung. Anschließend werden von der Rechnungsprüfung sämtliche Einheitspreise geprüft und eine rechnerische Kontrolle der Rechnungen vorgenommen.

Andererseits liefern einzelne Auftragnehmer sowohl Massenberechnungen als auch Teil- bzw Schlussrechnungen als Önorm-Datenträger. Diese Datenträger könnten vom Referat 3 eingelesen werden und stünden damit zur Prüfung in elektronischer Form zur Verfügung. Durch die Übernahme dieser geprüften Massen in ein Vergabeleistungsverzeichnis würde für die Rechnungsprüfung die Prüfung der Einheitspreise und die rechnerische Prüfung der Teil- bzw Schlussrechnung entfallen. Allerdings erfolgt in der Praxis diese Form der Rechnungsprüfung nur punktuell, da nicht alle Bauleiter diese Funktionalitäten der Software nutzen.

Bewertung

Die verwendete Software der Abteilung VIIb – Straßenbau ist im Baubereich weit verbreitet und kann daher als Standardsoftware bezeichnet werden. Sie unterstützt die wesentlichen Prozesse im Bereich Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung und entspricht somit den Anforderungen der Abteilung VIIb – Straßenbau.

Bewertung Im Bereich der Rechnungsprüfung erachtet der Landes-Rechnungshof die unterschiedliche Vorgehensweise der Bauleitung als nicht zielführend. Durch die Verwendung des Datenträgeraustausches mit Auftragnehmern entfällt für die Rechnungsprüfung die zeitintensive Kontrolle der Einheitspreise und die aufwendige rechnerische Prüfung der Teil- bzw Schlussrechnungen. Natürlich bedingt diese Vorgehensweise eine dementsprechende vertragliche Vereinbarung mit den Auftragnehmern.

Die freiwerdenden Personalkapazitäten in der Rechnungsprüfung könnten zB für die Erstellung von Abweichungsanalysen zwischen beauftragten und abgerechneten Massen genutzt werden, um Rückschlüsse auf eventuelle Fehler im Projektverlauf, Spekulationsangebote, etc erhalten zu können.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt die Funktionalitäten der eingesetzten Standardsoftware im Bereich der Rechnungsprüfung verstärkt zu nutzen und die Vorgehensweise in diesem Bereich zu vereinheitlichen.

4.3. Controlling und Berichtswesen

Controllinginstrumente und ein umfassendes Berichtswesen wurden implementiert, um die Anforderungen der ASFINAG zu erfüllen. Eine Ausweitung auf die Landesstraßen ist zweckmäßig, um die Transparenz über den Ressourceneinsatz zu erhöhen und Kostensenkungspotentiale nutzen zu können.

Situation Auf der Grundlage des Infrastrukturfinanzierungsgesetzes 1997 hat das Land Vorarlberg mit der ASFINAG einen Werkvertrag geschlossen und die Planung, den Bau und die betriebliche Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes übernommen. Die ASFINAG erachtet ein regelmäßiges und effizientes Berichtswesen in Kombination mit einer exakten und nachvollziehbaren Kostenverfolgung, wie auch eine vorausschauende und bedarfsgerechte Mehrjahresplanung als einen wesentlichen Bestandteil der strategischen Unternehmenszielsetzung.

Berichtswesen Die ASFINAG hat das Berichtswesen definiert und mit den Werkvertragspartnern die sogenannten „Planungsprämissen“ vereinbart. Diese sind im Wesentlichen ein Mix aus verschiedenen Controllinginstrumenten und gliedern sich in Maßnahmengliederung, Projekt- und Kostenverfolgung, Bauprogramm und Mehrjahresplanung. Die ASFINAG gibt für die einzelnen Instrumente einen Standard vor. Auch der Zeitplan für das Berichtswesen ist detailliert geregelt.

Maßnahmen-Gliederung Die Maßnahmengliederung bietet eine Übersicht über die geplante bauliche Erhaltung und gliedert sich in Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung. Als Instandhaltung werden Sofortmaßnahmen und kleinflächige Maßnahmen bis ATS 5 Mio verstanden, die auch pauschalierungsfähig sind. Weiters sind Maßnahmen zur Erweiterung und Erneuerung des Straßennetzes, Neubauten und betriebliche Hochbauten aufgelistet.

Projekt- und
Kostenverfolgung

Zur Projekt- und Kostenverfolgung werden die Controllinginstrumente Projektkostenübersicht und Projektreport eingesetzt. Eine Projektkostenübersicht ist für alle Bauvorhaben zu erstellen, deren Gesamtkosten über ATS 5,0 Mio liegen. Die Projektkostenübersicht soll einen Soll-Ist-Vergleich der jährlichen Ausgaben, eine entsprechende Begründung allfälliger jährlicher Abweichungen, eine Vorschau der Plankosten für das mittelfristige Bauprogramm (drei Jahre) sowie eine entsprechende Begründung von eventuellen Abweichungen enthalten.

Für jedes größere Bauvorhaben über Euro 5,0 Mio ist ein Projektreport zu erstellen. Der Projektreport gliedert sich in die Kostenarten Grundeinlöse, Projektierung, Baukosten, nachlaufende Kosten und Projektmanagement. Die jeweiligen Kosten sind im Detail aufzuschlüsseln. Die finanzielle Entwicklung ist durch Soll-Ist-Vergleiche darzustellen und Abweichungen sind zu begründen.

Die ASFINAG hat einen einheitlichen Standard für das Berichtswesen vorgegeben. Die Berichte sind vierteljährlich, spätestens zwei Wochen nach Quartalsende an die ASFINAG zu übermitteln.

Bauprogramm

Das Bauprogramm wird jährlich auf Basis der gewünschten Bauvorhaben der einzelnen Werkvertragnehmer erstellt. Die einzelnen Bauvorhaben werden im Zuge der Bauprogrammplanung mit den finanziellen Rahmenbedingungen der ASFINAG abgestimmt. In weiterer Folge wird das Jahresbauprogramm mit den Werkvertragnehmern verhandelt und in einen Projektkostenübersicht-Basisplan zusammengefasst. Dieser Basisplan beinhaltet eine Auflistung über die einzelnen Projekte und die budgetierten Finanzmittel nach Kostenarten im laufenden Jahr sowie in den Folgejahren.

Mehrjahresplanung

Die ASFINAG erstellt neben dem Jahresbauprogramm auch ein mittelfristiges Bauprogramm Projektkostenübersicht – Planung mit einem Planungshorizont von drei Jahren. Das mittelfristige Bauprogramm wird jährlich überarbeitet und fortgeschrieben.

Bundesstraßen

Basierend auf den Durchführungsbestimmungen zum Bauprogramm (DFB 99) und dem Verrechnungssystem der Bundesstraßenverwaltung (VERR 99) ist auch für den Bereich der Bundesstraßen ein Controlling und Berichtswesen installiert.

Im Zuge der Erstellung der Bauprogramme sind mittels Formblätter umfangreiche Kenndaten zu ermitteln und zB sämtliche Bauvorhaben mit allen technischen Untergliederungen darzustellen.

Kostenüberschreitungen müssen mit einem Ersuchen um Zustimmung zur Erhöhung der Gesamtkosten begründet werden.

Bewertung

Das Berichtswesen an die ASFINAG wurde 1998 eingeführt, in den folgenden Jahren laufend weiterentwickelt und erfolgt auf einem hohen Niveau. Die ASFINAG befasst sich intensiv mit dem Berichtswesen der Werkvertragnehmer und nimmt Steuerungsfunktionen wahr. Aufgrund einer Abweichungsanalyse musste das Land Vorarlberg zum Beispiel im November 2000 begründen, warum sich die geplanten Gesamt-Nettobaukosten der L 41 – Wolfurt-Lauterach von ATS 18,8 Mio im Jahr 1998 auf ATS 28,7 Mio im Jahr 2000 bzw von ATS 22,8 Mio im dritten Quartal auf ATS 28,7 Mio im vierten Quartal 2000 erhöht haben. Da die Begründung der Abweichung im Quartalsbericht 4/2000 nicht als ausreichend bewertete, wurde eine detaillierte Aufschlüsselung über die Kostenerhöhung von ATS 6 Mio angefordert.

Aus Sicht der Abteilung VIIb – Straßenbau ist das Berichtswesen an die ASFINAG sehr aufwendig und erfordert einen hohen Ressourceneinsatz. Die Kosten für die einzelnen Projekte zur Weiterentwicklung des Berichtswesens werden von der ASFINAG nicht getrennt abgegolten. Der Landes-Rechnungshof hat errechnet, dass die Abgeltung der ASFINAG für die Verwaltungskosten nicht kostendeckend ist. Das Land sollte daher versuchen, die anfallenden Projektkosten der ASFINAG getrennt in Rechnung zu stellen.

Das Berichtswesen an die ASFINAG ermöglicht aus Sicht des Landes-Rechnungshofes eine effiziente Steuerung der Planung, der Bauabwicklung und der Erhaltung der Autobahnen und Schnellstraßen. Kritisch betrachtet der Landes-Rechnungshof das Faktum, dass für Landesstraßen kein vergleichbares Berichtswesen an den Abteilungsvorstand und das zuständige Regierungsmitglied existiert, obwohl im Bereich der Erhaltung die Daten dafür vorhanden sind. Für diesen in Relation deutlich größeren Erhaltungsaufwand ist somit eine effiziente Steuerung der eingesetzten Finanzmittel nur unzureichend möglich.

Die Abteilung VIIb – Straßenbau weist darauf hin, dass ein vergleichbares Berichtswesen für die gesamte Erhaltung nur mit zusätzlichen personellen Ressourcen möglich wäre. Der Landes-Rechnungshof schließt sich dieser Meinung aus zwei Gründen nicht an. Einerseits ist eine Ausweitung auf die gesamte Erhaltung auf Grund des verfügbaren Datenmaterials mit einem relativ geringen zusätzlichen Aufwand möglich. Andererseits fehlen Aufzeichnungen über die benötigte Personalkapazität für das Berichtswesen an die ASFINAG, die eine Quantifizierung zuließen. Weiters wurde bisher von der Führung die gewünschte Information nicht definiert, eine Schätzung der benötigten Ressourcen konnte somit nicht erfolgen. Aufgrund der eingesetzten personellen und finanziellen Mittel in der Erhaltung der Landesstraßen erachtet der Landes-Rechnungshof ein umfassendes Berichtswesen in vergleichbarer Qualität als unbedingt erforderlich.

Bewertung Auch für Bundesstraßen ist ein umfassendes Berichtswesen implementiert worden, das wesentliche Führungs- und Steuerungsinformationen liefert. Daher hat der Bereich der Landesstraßen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes diesbezüglich einen Nachholbedarf.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, ein bedarfsgerechtes Berichtswesen auch für die Landesstraßen zu implementieren, um die Transparenz über den Ressourceneinsatz zu erhöhen und Kostensenkungspotentiale nutzen zu können.

Stellungnahme *Stellungnahme zu Seite 55, 4. Absatz*

Der Landes-Rechnungshof schlägt die Ausweitung des Controllings und des Berichtswesens (Beispiel ASFINAG) auch auf die Landesstraßen vor. Das ist nur ab einer bestimmten Größenordnung der Projekte sinnvoll (ASFINAG Euro 5 Mio). Projekte in dieser Größenordnung treten bei Landesstraßen jedoch nur sehr selten auf. Der Großteil der Baulose bewegt sich in einem Kostenrahmen von ATS 3 bis 15 Mio.

Kommentar des L-RH Der Landes-Rechnungshof hält an der Notwendigkeit eines bedarfsgerechten Berichtswesens auch für die Landesstraßen fest.

5. Verkehrsplanung

Die Abstimmung der Bauprojekte mit der Verkehrsplanung erfolgt nicht im erforderlichen Ausmaß. Künftig sollte die Vernetzung des Straßenbaus mit der Verkehrs- und Raumplanung durch Projektmanagement verstärkt werden. Die institutionalisierte Bündelung sämtlicher Agenden der Verkehrsplanung in einer Abteilung bedarf einer eingehenden Prüfung.

Großprojekte sollten nach klar definierten Kriterien geprüft und mit verkehrsplanerischen Prioritäten versehen werden. Erst nach der Klärung grundlegender Vorfragen wie Realisierbarkeit und Finanzierung sollten kostenpflichtige Voruntersuchungen durchgeführt werden.

Situation
Zuständigkeit Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, ABl Nr 27/2000 sind Agenda, die im Bereich Verkehrsplanung Bedeutung haben können, auf mehrere Abteilungen aufgeteilt. Insbesondere betroffen sind die Abteilungen

- Ib – Verkehrsrecht: Straßenpolizei und Straßenverwaltungsrecht,
- VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten: Verkehrspolitik,
- VIIa – Raumplanung und Baurecht: Raumplanung, Gemeindeentwicklung, Baurecht, Angelegenheiten der Geologie, und
- VIIIb – Straßenbau: Planung, Bau und Erhaltung von Landes- und Bundesstraßen.

Zuständigkeit

In der Praxis nimmt die Abteilung VIIb – Straßenbau über die Planung von Straßen hinausgehende Aufgaben wie zB die Prüfung der Unfallhäufigkeit, Raum- und Verkehrsanalysen oder volkswirtschaftliche Begutachtungen wahr.

Anregungen hinsichtlich Planungs- und Baumaßnahmen anlässlich festgestellter Unfallhäufungen stammen laut Auskunft der geprüften Stelle nicht von der Abteilung VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten, sondern hauptsächlich von den Bezirkshauptmannschaften und der Abteilung Ib – Verkehrsrecht.

Zahlreiche Fremdgutachten mit verkehrsplanerischen Inhalten werden von der Abteilung VIIb – Straßenbau beauftragt, begleitet und koordiniert.

Die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen VIa - Wirtschaftsangelegenheiten, VIIa – Raumplanung und Baurecht und VIIb – Straßenbau ist nicht institutionalisiert. Bis vor einigen Jahren hat es laut Angaben der geprüften Stelle zumindest einmal jährlich interdisziplinäre Besprechungen gegeben. Die Fortführung wurde von den Abteilungen als nicht notwendig erachtet.

In Großbauvorhaben wie zB den geplanten Tunnel von Stuben nach Lech wurde die Abteilung VIIa – Raumplanung nicht und die Abteilung VIa – Wirtschaftsangelegenheiten nur am Rande einbezogen.

Verkehrsplanung 1992

Im Jahr 1992 wurde vom Amt der Vorarlberger Landesregierung Abteilung VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten die Verkehrsplanung 1992 herausgegeben. Das dieser Verkehrsplanung zu Grunde liegende Konzept wurde von der Landesregierung im Jahr 1988 beschlossen und stellt den Rahmen und die Ausrichtung der Verkehrspolitik des Landes dar. Die Aktualisierung der Verkehrsplanung ist in Ausarbeitung.

Das Konzept setzt sich prinzipiell mit den Grundsätzen und Zielen der Verkehrsplanung, mit den Gegebenheiten, Entwicklungen und Problemen und mit möglichen Maßnahmen auseinander.

Neben umfangreichen statistischen Daten wie zB Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung finden auch wesentliche Einflussfaktoren wie Raumordnung, Siedlungsstruktur, Erreichbarkeitsverhältnisse, Mobilitätsfrage und die Umweltsituation Eingang in die Rahmenbedingungen des Konzepts. Bedacht genommen wurde auch auf übergeordnete Verkehrskonzepte.

Aus Sicht des Jahres 1992 wurden die Verkehrsinfrastruktur, die bisherige und zukünftige Entwicklung des Verkehrsaufkommens und die Folgewirkungen des Verkehrs infolge Verkehrslärm, Luftschadstoffen etc umfassend dargestellt.

Verkehrsplanung 1992 Das Maßnahmenspektrum skizziert die Bereiche Raumplanung und Siedlungsentwicklung, den Tourismus, die Änderung des Abgabensystems, den Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs, den Güterverkehr, den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, den ruhenden Verkehr, die Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs, Verbesserung der Umweltsituation und die Ausgestaltung des überörtlichen Straßennetzes.

Das Konzept beinhaltet mehrere Auflistungen von zu realisierenden Baumaßnahmen. Die Bauvorhaben sind mit der Priorisierung kurzfristig (ein bis drei Jahre), mittelfristig (drei bis fünf Jahre) und langfristig (über fünf Jahre) belegt. Diese Bauvorhaben sind gegliedert in

- Projekte zur Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs,
- Radverkehrsanlagen,
- Bestandsumbau- bzw Rückbaumaßnahmen im Straßennetz,
- Lärmschutzanlagen,
- Herstellung der Tragfähigkeit,
- Schutzbauten an der Straße bzw im Gelände,
- Verlegung von Straßenabschnitten und Straßenneubau und
- Baumaßnahmen von überörtlicher Bedeutung.

Unter den Baumaßnahmen von überörtlicher Bedeutung werden die S 18, A 14, die S 16, die B 188 - Silvretta Straße, die B 191 - Liechtensteiner Straße, die B 193 - Faschina Straße, B 200 Bregenzerwaldstraße sowie Landstraßen angeführt.

Bauprogramm für Landesstraßen

Die Abteilung VIIb – Straßenbau erstellt jährlich ein Landesstraßenbauprogramm. Dabei werden unter Teilnahme der Referatsleiter zu realisierende Bauvorhaben den Gruppen Weiterführungs- und Fertigstellungsarbeiten, Neue Bauvorhaben und Weiterführungs- und Fertigstellungsarbeiten auf Grund der Katastrophenschäden zugeordnet.

Die einzelnen Projekte beinhalten Angaben zu Projektleiter, Bauleiter, Grundablöse, Ausschreibung, Baubeginn und Fertigstellung.

Bauprogramm für Bundesstraßen

Grundlagen für den Bau von Bundesstraßen sind die Durchführungsbestimmungen zum Bauprogramm der Bundesstraßenverwaltung (DFB 99). Diese Durchführungsbestimmungen enthalten umfangreiche Regelungen der Bauprogramme bzw mehrjähriger Programme. Neben einem Bedarfsprogramm und einer Bedarfsvorschau sind auch Bestimmungen zur Aufnahme von Bauvorhaben in das Bauprogramm und zur Umstellung des Bauprogramms enthalten.

Zur Aufnahme eines Projektes in das Bauprogramm müssen technische und wirtschaftliche Voraussetzungen geklärt sein und das jeweilige Bauvorhaben mit Vorhabenskosten und vorgesehenen Bauraten vorgelegt werden.

Bauprogramm für Bundesstraßen

Mehrjährige Programme werden im Bedarfsprogramm und in der Bauprogrammvorschau abgebildet. Das Bedarfsprogramm wird jedes zweite Jahr aktualisiert und gliedert sich in Vordringliche Bauvorhaben, Mittelfristige Bauvorhaben und den zusätzlichen Bedarf.

Aufbauend auf dem Bedarfsprogramm wird eine zehnjährige Bauprogrammvorschau erstellt, die wiederum Grundlage für die Aufnahme in das jährliche Bauprogramm, für Behördenverfahren und für die Detailplanung bildet. Die Programmvorschau wird jährlich revidiert.

Raumplanung

Die Raumordnungskompetenz des Bundes beinhaltet auch die Fachplanungskompetenz im Straßenwesen. Diese Fachplanungskompetenz kommt auch den Ländern im Bereich der Landesstraßen zu. Zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Bereich der Raumordnung wurde vom VfGH das „Prinzip der Rücksichtnahmepflicht“ entwickelt. Für den Bereich der jeweiligen Raumplanung bedeutet dies, dass jedenfalls ein hoher Koordinierungsaufwand erforderlich und eine freiwillige Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern bzw. zwischen den Ländern von Vorteil ist. Überdies sind Raumplanungskompetenzen der Gemeinden in ihrem eigenen Wirkungsbereich zu berücksichtigen.

Ein Bezug zum Europarecht ergibt sich aus dem geplanten Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze und den zahlreichen Begleitenden Politiken der EU.

Auf Landesebene ist zwischen überörtlicher und örtlicher Raumplanung zu unterscheiden. Die Raumplanung auf Landesebene entwickelt sich immer mehr von einer reaktiven Planung hin zu einer vorausschauenden und gestaltenden Entwicklungsplanung. Die Raumordnung der Länder unterliegt generell einer Planungshierarchie, wonach Raumordnungsziele und -grundsätze in Landesentwicklungs- bzw. Raumordnungsprogramme münden.

Zur überörtlichen hoheitlichen Raumplanung der Länder gehört auch die Fachplanungskompetenz im Bereich der Landesstraßen. Die nicht hoheitliche Raumordnung des Bundes und der Länder basiert insbesondere auf einer freiwilligen integrierten Planung ohne Verbindlichkeitscharakter wie zB in Form der Österreichischen Raumordnungskonferenz.

Nutzen-Kosten-Analysen

Nutzen-Kosten-Analysen werden im Bundesstraßenbereich seit 20 Jahren mit zunehmender Tiefenschärfe durchgeführt. Die Abteilung VIIb – Straßenbau verfasst selbständig umfassende Nutzen-Kosten-Analysen. Für den Bereich der Landesstraßen werden – teilweise auf Grund der Größe der Bauvorhaben – umfassende Nutzen-Kosten-Analysen nicht durchgeführt.

Anlässlich der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof wurden die Nutzen-Kosten-Analysen am Beispiel von zwei Projekten – Tunnelprojekt Stuben/Lech und Autobahnanschlussstelle Bludenz/Bürs – geprüft. Miteinbezogen wurden auch verkehrsplanerische Aspekte.

Projekt Stuben-Lech

Als Variante einer möglichst lawinensicheren Zufahrt zu den Ortschaften Lech und Zürs wurde ab dem Jahr 1998 intensiv mit der Planung eines Tunnels von Stuben nach Lech begonnen. Diese direkte Tunnelvariante stellt eine Variante zu mehreren Tunnelprojekten entlang der bestehenden Trasse von Stuben nach Lech dar.

Unter Einbeziehung des Bundes und der betroffenen Gemeinden wird derzeit von der Abteilung VIIb – Straßenbau ein Projekt verfolgt, das im Jahr 1999 auf Gesamtkosten von ATS 1.265 Mio geschätzt wurde. Die Kostentragung durch den Bund, der Finanzierungsanteil des Landes und der Gemeinden an diesem Projekt wie auch die Kostentragung für die Flexenstraße ist noch nicht geklärt.

Über das Projekt liegen dem Landes-Rechnungshof eine Variantenstudie mit einer Nutzen-Kosten-Untersuchung und eine Studie über volkswirtschaftliche Auswirkungen von Straßensperrungen für das betroffene Gebiet vor.

Das gesamte Projekt wurde von der Abteilung VIIb – Straßenplanung bereits mehrfach zB auch im Rahmen von Bürgerversammlungen präsentiert.

In der Verkehrsplanung 1992 ist ein Tunnelbauprojekt von Stuben nach Lech nicht vorgesehen. Die Abteilungen VIIa – Raumplanung und Baurecht und VIa – Verkehrspolitik wurden bis dato nicht bzw nur am Rande in dieses Projekt miteinbezogen.

An externen Kosten sind für Erkundungsbohrungen, Gutachten, etc rund ATS 20 Mio veranschlagt. Die internen Kosten dieser Projektvorlaufphase wurden weder geplant noch erhoben.

Volkswirtschaftliches Gutachten

Im Zuge der Prüfung der Nutzen-Kosten-Untersuchung des Projektes Stuben-Lech hat der Landes-Rechnungshof auch das volkswirtschaftliche Gutachten geprüft.

Volkswirtschaftliches
Gutachten

Die Bundesstraßenverwaltung und die Gemeinde Lech haben eine volkswirtschaftliche Studie zum Thema „Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Straßensperrungen auf das betroffene Tourismusgebiet am Beispiel Stuben-Zürs-Lech“ vergeben. Ziel der Studie war die Beantwortung von zwei Fragestellungen. Einerseits sollte geklärt werden, wie hoch der volkswirtschaftliche Schaden anzusetzen ist, der in der jüngeren Vergangenheit durch sicherungsbedingte Sperrungen für das Tourismusgebiet, Land und Bund entstanden ist. Andererseits sollten die volkswirtschaftlichen Auswirkungen für die weitere, zukünftige Entwicklung der betroffenen Region und in der Folge für Land und Bund mit bzw ohne lawinensichere Zufahrt untersucht werden.

Nachdem zwei Angebote eingeholt wurden, ist ein St. Galler Beratungsunternehmen am 24. Mai 2000 mit der Erstellung dieser Studie beauftragt worden. Die Studie wurde mit rund ATS 0,8 Mio honoriert. Die Ergebnisse wurden am 21. Juli 2000 vorgestellt.

Der Gutachter kommt zum Schluss, dass bei Aufrechterhaltung des Status quo mit einer schleichenden Erosion der Wettbewerbsstellung gerechnet werden muss. Konkurrierende Destinationen sind tendenziell vor allem bezüglich schifahrerischem Angebot und Hotellerie im Vorteil. Dadurch drohe die allmähliche Abwanderung von 40.000 bis 60.000 Gästen und ein jährlicher Umsatzrückgang von rund einem Drittel.

Der Investitionsentscheid hätte somit einen Weichenstellungs-Charakter für die volkswirtschaftliche Entwicklung des Tourismusgebietes und der Region: Entweder eine Stärkung der Wettbewerbsstellung durch eine lawinensichere Zufahrt oder Inkaufnahme einer allmählichen Gästeabwanderung. Durch die aus Umsatzsteigerung bzw Umsatzrückgang resultierende Differenz an Bundessteuern soll sich die Investition in einem Zeitraum von 16 – 38 Jahren amortisieren.

Projekt
Anschlussstelle
Bludenz-Bürs

Das zweite geprüfte Projekt ist die Anschlussstelle Bludenz-Bürs. Durch die Revitalisierung eines Fabrikareals, die Erweiterung eines Einkaufszentrums und den Neubau eines Fachmarktes im Bereich der Autobahnanschlussstelle war mit einer Änderung des Verkehrsaufkommens zu rechnen. Im Jahr 1998 ist die Gemeinde Bürs mit der Bitte um eine verkehrstechnische Untersuchung an die Abteilung VIIb – Straßenbau herangetreten.

Die Abteilung VIIb – Straßenbau hat in den Jahren 1998 bis 2000 zu den Themen Verkehrserhebung, Erweiterungsstudie und Nutzen-Kosten-Rechnung mehrere Gutachten mit einem Honorarvolumen von gesamt rund ATS 1,4 Mio in Auftrag gegeben. Am 1. Februar 2000 hat die Landesregierung im Rahmen eines Grundsatzbeschlusses einer vorläufigen Kostenteilung zwischen dem Land, der Gemeinde Bürs und der ASFINAG zugestimmt. Der Kostenanteil des Landes wurde mit ATS 21,3 Mio beziffert.

Projekt
Anschlussstelle
Bludenz-Bürs

Anlässlich einer Besprechung am 24. Oktober 2000 verlangt die ASFINAG den Nachweis der Notwendigkeit des Projektes, wobei insbesondere die Verflechtungsstrecken und die Einmündung in die Landesstraße überprüft werden sollten.

Ursprünglich geschätzten ATS 42 Mio stehen mit Kostenschätzung vom 20. April 2001 rund ATS 66 Mio als Gesamtkosten gegenüber. Die Kostenaufteilung zwischen dem Land, der Gemeinde Bürs und der ASFINAG muss noch verhandelt werden.

Bewertung
Zuständigkeit

Eine abschließende und allgemeingültige Definition des Begriffes „Verkehrsplanung“ gibt es nicht. Deshalb und auf Grund des Querschnittsmateriencharakters ist eine klare Zuordnung zu einem Referat im Amt der Vorarlberger Landesregierung nicht möglich.

Dies bedeutet umso mehr, dass eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Abteilungen des Amtes der Vorarlberger Landesregierung unabdingbare Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Verkehrsplanung ist.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes sollten alle verkehrsplanerischen Aktivitäten institutionalisiert zusammengefasst werden. Damit soll sichergestellt sein, dass alle wesentlichen verkehrsplanerischen Aspekte mit der entsprechenden Qualifikation in einem sehr frühen Projektstadium Eingang in Projekte finden.

Diese Vernetzung der Kompetenzen würde gerade Großbauvorhaben bereits in einem frühen Stadium hinsichtlich ihres Bedarfes und ihrer Umsetzbarkeit analysieren helfen.

Die Verkehrsplanung sollte nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes eine wesentliche Filterfunktion darstellen. Sämtliche Straßenbauvorhaben sollten bereits vor den ersten eigentlichen Planungsschritten diesen Filter passieren müssen, damit wesentliche Aspekte der Raumplanung, des Umweltschutzes, der Verkehrs- und Sicherheitstechnik, des Straßen-, Brücken- und Tunnelbaus berücksichtigt und verlorene Kosten vermieden werden können.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes sollten die Querschnittsmaterien Raumplanung, Verkehrsplanung und konzeptive Straßenplanung stärker vernetzt werden. Die Bildung einer Projektorganisation einerseits bzw einer eigenen Organisationseinheit andererseits sollte geprüft werden.

Verkehrsplanung 1992

Die „Verkehrsplanung Vorarlberg 1992“ wurde bis zum Prüfungszeitpunkt nicht überarbeitet und ist daher nach wie vor gültig. Eine Verkehrsplanung, die bereits zehn Jahre alt ist bzw deren Grundlagenerhebung bereits über zehn Jahre zurückliegt, ist überaltet und kann als Grundlage für die Straßenplanung nicht mehr herangezogen werden.

Verkehrsplanung 1992 Aufgrund des zwischenzeitlichen EWR- und dann EU-Beitrittes Österreichs sind zB wesentliche Aspekte der Europäischen Union noch nicht berücksichtigt.

Die Projekte der Verkehrsplanung 1992 wurden zu einem überwiegenden Teil realisiert. Die Sichtweise bezüglich einzelner Projekte hat sich seit Konzepterstellung deutlich geändert, sodass deren Umsetzung nicht mehr in Frage kommt.

Abstimmung

In einem internen Papier der Abteilung VIIb – Straßenbau zum Thema „Projekttablauf Landesstraßen“ wird unter „Voraussetzungen für Planungsbeginn“ formuliert: „Das Verkehrskonzept aus dem Jahre 1992 stellt einen Ist-Zustand aus dem Jahre 1992 dar. Jedes Baulos ist aber nach den neuesten Kenntnissen zu prüfen“. Diese zitierte Formulierung ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes bezeichnend für die fehlende Aktualität der Verkehrsplanung.

Überdies ist die Verkehrsplanung eine Gebietskörperschaften übergreifende Kompetenz. Die Planungen der Bundesstraßen, der Schnellstraßen, der Autobahnen und der Landesstraßen müssen aufeinander abgestimmt sein.

Die Planungen der Bundesstraßen, der Schnellstraßen und der Autobahnen müssen ebenfalls auf verkehrsplanerischen Grundlagen basieren. Daher sollte nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes die verkehrsplanerische Abstimmung mit den Straßenplanungs- bzw -bauprojekten verstärkt stattfinden.

Projekt Stuben-Zürs-Lech

Der Landes-Rechnungshof anerkennt, dass die Sicherung der Vorarlberger Gebirgsstraßen eine hohe Priorität haben muss.

Bezüglich des projektierten Tunnels von Stuben nach Lech bemängelt der Landes-Rechnungshof, dass ein Projekt dieser Größenordnung hauptsächlich von der Abteilung VIIb – Straßenbau betreut wird. Positiv wird der Umstand beurteilt, dass mit dem Tunnelprojekt versucht wird, mehrere getrennte Baulose in einer Alternativlösung zu einem Projekt zusammenzufassen.

Ein derartiges Projekt sollte nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes jedenfalls einer umfassenden verkehrs- und raumplanerischen Bewertung unterzogen werden, bevor unter Umständen ein verlorener Aufwand für Projektvorlaufkosten entsteht.

Abgesehen von diesem Mangel im Prozess sollten nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes in einem weiteren Schritt einige wesentliche Aspekte dieses Projektes berücksichtigt werden.

Projekt Stuben-Zürs-
Lech

Neben einer umfassenden Prüfung von alternativen Sicherungsmaßnahmen sollte die Kostentragung frühzeitig geklärt werden. Die im Raum stehende generelle Mitfinanzierung durch das Land bzw durch die Gemeinden in der Höhe von rund zehn Prozent - das entspricht rund ATS 130 Mio - wurde bis dato nicht berücksichtigt.

Zudem sind wesentliche Fragen wie die Kostenteilung der Vorlaufkosten und die Finanzierbarkeit des neuen Projektes, aber auch die Instandsetzung und Erhaltung der „alten“ Flexenstraße noch nicht geklärt. Daher konnten auch noch keine Vereinbarungen unter den Beteiligten getroffen werden. Die künftige Nutzung der bestehenden „alten“ Flexenstraße ist ebenfalls offen. Seitens des Bundes wurde zB noch im April 2001 signalisiert, dass diesbezüglich keine Finanzmittel zu erwarten sind und auch eine letztmalige Instandsetzung nicht finanziert werde. Dies könnte für das Land Vorarlberg eine erhebliche Kostenbelastung bedeuten, da die Absicht besteht, die Flexenstraße zumindest über den Sommer offen zuhalten.

Überdies wird eines der Hauptargumente für die Errichtung eines Tunnels - die Steinschlagsituation - dadurch entkräftet, dass die „alte“ Flexenstraße bei einer weiteren Nutzung trotzdem steinschlagsicher ausgebaut werden müsste.

Auch nach Durchsicht der von der Abteilung VIIIb - Straßenbau erarbeiteten umfangreichen Nutzen-Kosten-Untersuchung sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes einige wesentliche Fragen im Teil Technischer Bereich offen. So ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes nicht ausreichend geklärt, ob die Beheizung von Straßenabschnitten zur Umgehung der Kettenpflicht machbar und wirtschaftlich ist.

Der Landes-Rechnungshof stellt sich die Frage, ob das kettenfreie Erreichen von Wintersportorten die Gegebenheiten in alpinem Gelände umfassend berücksichtigt. Abgesehen davon wären bestimmte Ortsteile bei entsprechenden Witterungsverhältnissen auch künftig nur mit Schneeketten erreichbar.

Der Landes-Rechnungshof regt an, unter Einbeziehung der Raum- und der Verkehrsplanung eine neuerliche Kostenschätzung nach der Klärung vorgenannter Fragen durchzuführen und Alternativlösungen umfassend zu prüfen.

Volkswirtschaftliches
Gutachten

Das volkswirtschaftliche Gutachten des St. Galler Beratungsunternehmens weist gravierende Mängel auf. Die Gutachter haben beispielsweise kein taugliches mathematisch statistisches Modell wie die „Interventions-technik“ zur Messung von Sondereffekten angewendet. Auch wurden die Steuerrückflüsse falsch berechnet, da der Finanzausgleich nicht berücksichtigt wurde. Weiters sind inhaltliche Fehler enthalten, da zum Beispiel das Steueraufkommen auf Basis von Berechnungen des Jahres 1986 aufgebaut und die beiden Steuerreformen seither nicht berücksichtigt wurden.

Volkswirtschaftliches Gutachten	Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes sollten die volkswirtschaftlichen Aspekte neuerlich geprüft werden. Bei der Ausschreibung und Auswahl des Gutachters sollte auf die volkswirtschaftliche Expertise und die Erfahrung in gleichartigen Themenstellungen ein besonderes Augenmerk gelegt werden.
Projekt Anschlussstelle Bludenz-Bürs	<p>Der Landes-Rechnungshof bemängelt, dass die Abteilungen VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten und VIIa – Raumplanung und Baurecht nicht in das Projekt involviert waren und sind. Demgegenüber muss allerdings festgestellt werden, dass die Abteilung VIIb – Straßenbau im Zuge der Raumplanung bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt miteingebunden hätte sein sollen. Bereits bei der Festlegung von gewerblichen Schwerpunkten und bei Flächenwidmungsplänen könnten verkehrsplanerische Fragestellungen erkannt und berücksichtigt werden.</p> <p>Da die Kostenaufteilung noch nicht geklärt ist und sich die Gesamtkosten seit Februar 2000 um rund ATS 20 Mio, das entspricht rund 35 Prozent, erhöht haben, ist die Befassung der Landesregierung mit der Kostentragung und –aufteilung im Februar 2000 nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes zu früh erfolgt.</p> <p>Der Landes-Rechnungshof geht auch davon aus, dass die Notwendigkeit eines Projektes bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt abgeklärt wird. Kritisch bewertet der Landes-Rechnungshof die angefallenen Vorlaufkosten in der Höhe von rund ATS 1,4 Mio, bevor die Grundsatzfragen mit der ASFINAG geklärt sind. Die Gefahr eines verlorenen Aufwandes ist somit relativ hoch.</p> <p>Positiv zu bewerten ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes, dass die Vor- und Nachteile der Planvarianten im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse sehr gut visualisiert wurden.</p>
Empfehlung	<p>Der Landes-Rechnungshof empfiehlt eine Neuorganisation der verkehrsplanerischen Agenden unter Miteinbeziehung der Raumplanung, der Verkehrsplanung und des Straßenbaus.</p> <p>Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof auf Basis eines aktualisierten Verkehrskonzeptes für Vorarlberg eine jährliche Aktualisierung der prioritären Bauvorhaben durchzuführen.</p> <p>Hinsichtlich des Tunnelprojektes Stuben-Lech empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Nutzung, die Kosten und Kostentragung der Flexenstraße und die Finanzierbarkeit des Gesamtprojektes zu klären.</p> <p>Falls erforderlich empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die volkswirtschaftlichen Aspekte neuerlich prüfen zu lassen und einen Gutachter zu wählen, der über das notwendige Know-how und die Erfahrung aus gleichgelagerten Themenstellungen verfügt.</p>

Stellungnahme

Stellungnahme zu Seite 58, 5. Absatz

Eine im Vergleich zur Vergangenheit stärkere Vernetzung des Straßenbaus mit der Verkehrs- und Raumplanung ist durchaus zu begrüßen. Das Ziel einer stärkeren Vernetzung kann aber auch auf der Grundlage der derzeitigen Organisationsstruktur bei entsprechender Kooperation und Koordination erreicht werden. Eine Institutionalisierung dieser Vernetzung kann entweder in Form eines Projektmanagements bei Großprojekten erfolgen oder durch Abstimmung der anstehenden Projekte im Wege interdisziplinärer Besprechungen.

Stellungnahme zu Seite 58, 6. Absatz

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Großprojekte nach „klar definierten Kriterien“ zu prüfen und mit verkehrsplanerischen Prioritäten zu versehen. Erst nach Klärung wesentlicher Vorfragen sollten kostenpflichtige Voruntersuchungen durchgeführt werden. Aus Sicht der Abteilung VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten wird dazu bemerkt, dass vor allem bei Großprojekten eine klare, umfassende Definition von Kriterien kaum möglich ist, da im Zuge der Bearbeitung immer wieder neue Fragestellungen auftauchen, die zu beantworten sind. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Optimierung eines Planungsprozesses ein iteratives Vorgehen erfordert.

Trotz aller Effizienzüberlegungen muss anerkannt werden, dass für „Grundlagenarbeiten“ und vor allem für Großprojekte (zB S18, B191 Letzetunnel, B 198 Stuben-Zürs etc) teure Vorarbeiten (zB Variantenuntersuchungen, Bohrungen etc) zu erbringen sind, damit überhaupt erst entscheidungsreife Projekte zur Diskussion gestellt werden können. Einerseits kann gerade bei Großprojekten eine entsprechende Bürgerinformation nur bei einem ausgereiften Planungsstand stattfinden und andererseits ist vor Eintritt in die Budgetverhandlungen mit dem Bund oder der ASFINAG das Wissen um die ungefähre Höhe der Finanzierungsvolumina eine absolute Notwendigkeit.

Stellungnahme zu Seite 59, 4. Absatz

Der Landes-Rechnungshof weist darauf hin, dass bis vor einigen Jahren zumindest einmal jährlich interdisziplinäre Besprechungen stattgefunden haben. Im letzten Absatz wird darauf hingewiesen, dass die Fortführung dieser interdisziplinären Besprechungen von den Abteilungen als nicht notwendig erachtet wurde. Diese Aussage ist unzutreffend und sollte daher gestrichen werden.

Kommentar des L-RH

Die Aussage zu den interdisziplinären Besprechungen stammt von der geprüften Stelle.

Stellungnahme

Stellungnahme zu Seite 59, 5. Absatz

Die Planung für die lawinensichere Führung der B 197 und B 198 zwischen Stuben und Zürs steht als „Studie 1998“ erst am Beginn der mehrstufigen Planungsphase. Im Zuge der weiteren, sich stets vertiefenden Planungsschritte ist selbstverständlich die Einbeziehung aller betroffenen Dienststellen vorgesehen. Dies erfolgt bei solch großen Planungen üblicherweise durch die betroffene Bezirkshauptmannschaft, im vorliegenden Fall durch die Bezirkshauptmannschaft Bludenz, in Form einer internen behördlichen Vorprüfung (wie auch bei den Vorgängerprojekten Stuben-Langen Teil I, II und III sowie Zürs-Lawinensicherung). Im vorliegenden Fall ist dies deshalb noch nicht geschehen, weil die Planungen für das Gesamtprojekt noch nicht fertig gestellt sind.

Der vom BMVIT geforderte Projektsinhalt für das Baulos „Stuben-Zürs, Lawinensicherung“ hat als Gesamtkonzept für die lawinensichere Zufahrt zu den Ortsräumen Stuben, Zürs und Lech aus zwei Abschnitten zu bestehen:

Lawinensichere Führung der Bundesstraßenabschnitte der B 197 und B 198 von Langen am Arlberg (Anschlussstelle Langen B 197/S 16) bis Lech sowie konzeptive Vorschläge für lawinensichere Anschlüsse der Ortsräume von Stuben und Zürs von der lawinensicheren Bundesstraße aus.

Die Planungen für die lawinensicheren Ortsanschlüsse sind in Zusammenarbeit mit der zuständigen Behörde (BH Bludenz), der Wildbach- und Lawinenverbauung, der örtlichen Lawinenkommissionen, den Gemeinden sowie sonstigen Beteiligten noch im Gange. Sobald einvernehmliche Projektvorschläge hiezu vorliegen, erfolgt eine behördliche Projektprüfung durch die BH Bludenz, an der alle betroffenen Dienststellen des Landes und des Bundes teilnehmen (Raumplanung, Landschaftsschutz, Wasser, Forst, etc). Verhandlungen mit Dienststellen auf der Grundlage von unfertigen Projekten sind nicht zielführend, weil in der Regel keine abschließenden Stellungnahmen abgegeben werden können.

Am Beispiel der Untersuchung der Raststätte Hohenems kann aufgezeigt werden, dass die Abteilung VIIb – Straßenbau mit den betroffenen Abteilungen sehr gut zusammenarbeitet. Dieses Projekt wurde in Teamarbeit insbesondere mit den Abteilungen VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten und VIIa – Raumplanung und Baurecht erarbeitet. Der Umfang und der Zeitpunkt der Einbeziehung anderer Abteilungen an Projekten der Abteilung VIIb – Straßenbau hängt ganz wesentlich vom Projektsinhalt ab.

Stellungnahme

Stellungnahme zu Seite 62, 7. Absatz

Die Verkehrsplanung Vorarlberg 1992 nennt drei Großbauvorhaben zur Sicherung von Bundesstraßen gegen Lawinengefahr im Arlberggebiet:

*B 197, Klösterle, Stuben- Langen II,
B 197, Klösterle, Stuben-Langen III (Abschnitt Stuben) und
B 198, Lech, Lawinensicherung Flexentor-Zürs.*

Nicht enthalten in der Verkehrsplanung Vorarlberg 1992 sind Schutzbauten gegen Steinschlag und Bergsturz auf Grund der jüngsten Ereignisse aus den Jahren 1995 und 1997.

Die Studie „Stuben-Zürs, Lawinensicherung“ stellt lediglich eine Alternativvariante zu den genannten Tunnelabschnitten dar, welche aus der Nutzen-Kosten-Untersuchung im Vergleich mit den bisher bekannten Tunnelprojekten als Bestlösung hervorgegangen ist. Durch die geänderte Konzeption hat sich am Auftrag der Verkehrsplanung Vorarlberg 1992, Kapitel 3.11.2 – Schutzbauten an der Straße bzw im Gelände - nichts geändert. Durch die neue Variante ergeben sich außerhalb des unmittelbaren Bauosbereiches auch keine wesentlichen Verlagerungen der Verkehrsströme.

Stellungnahme zu Seite 64, 2. Absatz

Die Schätzung mit der Größenordnung von ATS 42 Mio basierte auf einem verkehrstechnischen Gutachten von Dipl Ing Köll vom Oktober 1998. Im Rahmen dieses verkehrstechnischen Gutachtens wurden Lageplanskizzen entworfen und diese dem Gutachten zu Grunde gelegt. Die Schätzung dieser Vorentwürfe wurde ausdrücklich als „Roh-Kosten-schätzung“ bezeichnet und zu „Netzvariante 2, Plannummer BS-9756/2“ erstellt.

In der darauf folgenden Planungsstufe „Vorprojekt mit Nutzen-Kosten-Untersuchung 2000“, in welcher bereits wesentlich detailliertere Pläne als Grundlage für eine Kostenschätzung vorlagen, wurden insgesamt sieben Varianten entwickelt. Die Kosten vom 20. April 2001 mit ATS 66 Mio sind jene des bestgereihten, aber gleichzeitig zweit teuersten Planfalles P 1,7.

Die wesentlichen Unterschiede der Projektentwürfe sind:

- Der Planfall P1,7 weist einen großen, 2-streifigen elliptischen Verteilerring auf. In der Netzvariante 2 sind dagegen nur zwei 1-streifige Kreisel skizziert.*
- Beim Planfall P 1,7 ist ein Neubau der kompletten Anschlussstelle mit vier neuen Spuren vorgesehen. Die Netzvariante 2 enthält dagegen lediglich einen Neubau der Ausfahrtspur 400.*

Stellungnahme

- Die Netzvariante 2 beinhaltet lediglich eine Anpassung der bestehenden Landesstraßenbrücke mit Erneuerung der Schrammborde, der Planfall P 1,7 dagegen einen Neubau von zwei Brücken über die Autobahn sowie den Abtrag der bestehenden Landesstraßenbrücke.
- Beim Planfall P 1,7 erfordert der Neubau der Spur 100 die Verlegung eines großen Illwerkemastens, was bei der seinerzeitigen Netzvariante 2 nicht notwendig war.

Aus diesen Gründen ergibt sich die Kostendifferenz.

Stellungnahme zu Seite 64, 3. Absatz

Die Formulierung erweckt den Eindruck, dass eine Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Abteilungen VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten, VIIa – Raumplanung und Baurecht und VIIb – Straßenbau nicht existiert. Eine klare Zuordnung der Verkehrsplanung ist insofern gegeben, als es Aufgabe der Abteilung VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten ist, im Rahmen des Verkehrskonzeptes Schwachstellen im Infrastrukturnetz aufzuzeigen und Möglichkeiten zur Beseitigung dieser Defizite zu definieren. Aufgabe der Abteilung VIIb – Straßenbau ist es, auf Grundlage dieser Vorgaben des Verkehrskonzeptes die konkrete Trasse und deren Projektausführung zu planen. Dies erfolgte in der Vergangenheit teilweise auch in enger Zusammenarbeit mit der Raumplanungsabteilung. Deren Aufgabe ist es, verschiedene Varianten und deren Auswirkungen – zB im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes, der Land- und Forstwirtschaft – zu prüfen. Die Aufgabenverteilung ist also klar und hat sich bewährt.

Stellungnahme zu Seite 64, 7. Absatz

Hier wird ausgeführt, dass sämtliche Straßenbauvorhaben bereits vor den ersten eigentlichen Planungsschritten einen verkehrsplanerischen Filter zu passieren haben, um wesentliche Aspekte der Raumplanung, des Umweltschutzes usw berücksichtigen zu können. Dazu wird bemerkt, dass sehr komplexe Planungsprozesse nur bedingt steuerbar sind und eines laufenden Abstimmungsprozesses bedürfen. Im Sinne eines iterativen Planungsprozesses ist es daher eher theoretischer Natur, davon auszugehen, dass vor Inangriffnahme der ersten eigentlichen Planungsschritte bereits umfassend sämtliche Aspekte der möglichen Auswirkungen eines bestimmten Projektes berücksichtigt werden können.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine stärkere Vernetzung der Aufgabebereiche Raumplanung, Verkehrsplanung und konzeptive Straßenplanung zwar wünschenswert, die Bildung einer eigenen Organisationseinheit für den Bereich Verkehrsplanung wird jedoch als nicht optimal betrachtet. Die Schnittstellenprobleme würden sich mehren.

**Kommentar des
L-RH**

Der Landes-Rechnungshof geht bei seinen Überlegungen ebenfalls von einem iterativen Planungsprozess aus, bei dem sich der Detaillierungsgrad der Informationen im Zuge des Prozesses ständig erhöht.

Die Bündelung der Aufgaben in einer eigenen Organisationseinheit wurde als zu prüfende Alternative dargestellt. Falls eine eingehende Prüfung erfolgt ist, erachtet der Landes-Rechnungshof seine Empfehlung als bereits umgesetzt.

Stellungnahme

Stellungnahme zu Seite 64, letzter Absatz

Die Auffassung, wonach eine Verkehrsplanung, die bereits zehn Jahre alt ist, überaltet ist und als Grundlage für die Straßenplanung daher nicht mehr herangezogen werden kann, wird nur bedingt geteilt. Die „Verkehrsplanung Vorarlberg 1992“ umfasst nicht nur den Bereich der Straßenplanung, sondern auch den gesamten Bereich des öffentlichen Verkehrs bzw des nicht motorisierten Verkehrs. Sowohl die Grundsätze und Ziele der Verkehrsplanung als auch wesentliche Forderungen des Verkehrskonzeptes haben nach wie vor Gültigkeit und konnten bisher nicht realisiert werden. Richtig ist, dass die der Analyse zu Grunde liegenden Daten einer Aktualisierung bedürfen bzw daraus auch entsprechende Schlussfolgerungen gezogen werden. Ein derartiger Prozess ist derzeit im Gange.

Stellungnahme zu Seite 66, 1. Absatz

Zur Empfehlung des Landes-Rechnungshofes, wonach „eine umfassende Prüfung von alternativen Sicherungsmaßnahmen frühzeitig erfolgen sollte“, verweist die Abteilung VIIb – Straßenbau auf Kapitel 4 des Technischen Berichtes des betroffenen Projektes „Stuben-Zürs, Lawinensicherung“, in welchem unter dem Kapitel „Sicherung gegen Naturgefahren – Nachweis der Notwendigkeit“ die Methoden der Lawinensicherung in ihrer Gesamtheit eingehend erläutert und beurteilt worden sind. Vertreter der Wildbach- und Lawinenverbauung haben wiederholt und über Jahre hinweg einhellig immer wieder betont, dass eine Sicherung der Bundesstraßen im Raume Arlberg ausschließlich durch permanente Schutzbauwerke (Lawinentunnel, Lawingalerien) möglich ist. Alle anderen zur Verfügung stehenden Sicherungsmethoden versagen in diesem extrem gefährdeten Landesteil.

Stellungnahme zu Seite 66, 1. und 2. Absatz

Zur Finanzierung des Projektes wird festgehalten, dass noch bei keinem Projekt schon in einer so frühen Phase (Studie) Kontakt mit dem Finanzministerium und Wirtschaftsministerium bzw Verkehrsministerium aufgenommen worden ist, um die Finanzierung zu regeln. Die Verhandlungen über die Finanzierung dieses Projektes sind im Gange, aber noch nicht abgeschlossen. Über die Frage, ob die betroffenen Gemeinden einen

Stellungnahme *Beitrag zur Lawinensicherung der Bundesstraße leisten müssen, wird im Laufe des fortschreitenden Planungsprozesses verhandelt. Beim Baulos „Lawinensicherung Langen-Stuben“ wurde diese Frage im Zuge der Auflage gemäß § 4 BStG geklärt.*

Kommentar des L-RH In der bestehenden Praxis früherer Bauvorhaben war es üblich, dass das Land Vorarlberg bei Bundesstraßen einen rund zehnpromtigen Finanzierungsanteil zu tragen hatte. In den Projektunterlagen wurde das Finanzierungsvolumen des Landes in Höhe von rund ATS 130,0 Mio bisher nicht berücksichtigt. Eine gesetzliche oder vertragliche Regelung für diesen Finanzierungsanteil existiert nicht.

Stellungnahme *Stellungnahme zu Seite 66, 2. Absatz*

Im Falle einer Neutrassierung einer Bundesstraße wird der wegfallende Bundesstraßenabschnitt üblicherweise der jeweiligen Gemeinde übertragen. Sobald eine einvernehmliche Konzeption der Lawinensicherung für die Zufahrten der Ortsräume Zürs und Stuben (und damit deren Kosten) feststeht, werden diesbezügliche Gespräche mit den Gemeinden Klösterle und Lech aufgenommen, um die Übertragung zu klären.

Hinsichtlich der Beheizung von Straßenabschnitten geht der Landes-Rechnungshof nicht auf die Sachargumente des Projektes ein. Der Vertreter der Abteilung VIIb – Straßenbau hat dem Mitarbeiter des Landes-Rechnungshofes mitgeteilt, dass die Realisierbarkeit einer Straßenheizung in Verbindung mit der Energiegewinnung aus der geothermischen Höhenstufe im Rahmen eines Forschungsprojektes beurteilt wird und der Forschungsauftrag sich derzeit in der Vergabephase befindet. Mit einer Straßenheizung in zwei offenen kurzen Abschnitten wird eine Herabsetzung der beträchtlichen Erhaltungskosten durch die Vermeidung der enormen Schäden durch die Kettenbenützung in den Tunnelstrecken mit großen Steigungen zwischen Langen und Zürs (Grob-schätzung ATS 8 Mio jährlich) mit all ihren weiteren negativen Erscheinungen (erhöhter Energiebedarf, herabgesetzte Verkehrssicherheit durch die Spurrillenbildung, Staubbildung, Trübsicht, etc) angestrebt.

Stellungnahme zu Seite 66, 6. Absatz

Zur Anregung des Landes-Rechnungshofes, eine neuerliche Kostenschätzung nach Klärung vorgenannter Fragen durchzuführen, wird festgehalten, dass bei jeder fortlaufend vertieften Planungsstufe eine dem Projektsinhalt entsprechend detaillierte Kostenschätzung neu erstellt wird.

Kommentar des L-RH Der Landes-Rechnungshof hat weder die Zweckmäßigkeit des Projektes noch die technische Realisierbarkeit bewertet, sondern lediglich darauf hingewiesen, dass die vorliegenden Entscheidungsgrundlagen noch unvollständig sind.

Stellungnahme *Stellungnahme zu Seite 66, letzter Absatz*

Zur Kritik am volkswirtschaftlichen Gutachten, welches von einem St. Galler Beratungsunternehmen erstellt worden ist, wurde eine Stellungnahme des Auftragnehmers eingeholt.

Kommentar des L-RH

In Kenntnis der Stellungnahme des St. Galler Unternehmensberaters hält der Landes-Rechnungshof seine Kritik am Gutachten aufrecht. Das Gutachten entspricht nicht dem Stand der Wirtschaftswissenschaften, ist mit Fehlern behaftet und somit untauglich, als zusätzliches Entscheidungsinstrument für eine Investition in dieser Größenordnung zu dienen. Der Anteilige Honoraraufwand des Landes in Höhe von rund SFR 42.000 netto entspricht nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes daher nicht den Kriterien der Sparsamkeit und der Zweckmäßigkeit.

Stellungnahme *Stellungnahme zu Seite 63, 2. Absatz*

Der Landes-Rechnungshof bemängelt zu Unrecht, dass die Abteilungen VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten und VIIa – Raumplanung und Baurecht nicht in das Projekt involviert waren und sind. Es entspricht der täglichen Praxis in der Raumplanung, dass bei der Festlegung von Betriebsstandorten in Flächenwidmungsplänen die Voraussetzungen der verkehrstechnischen Erschließung mitberücksichtigt werden. Im konkreten Fall „Anschlussstelle Bludenz-Bürs“ wurde zum Gesamtstandort „Einkaufsmärkte Bürs“ (Interspar, Schmidts Erben, Lünensee-Areal) eine umfangreiche verkehrstechnische Untersuchung durch das Ingenieurbüro Dipl Ing Helmut Köll erstellt, welche eine Darstellung des Ist-Zustandes, eine Prognose der Verkehrsentwicklung für das Jahr 2005 sowie die Erarbeitung eines leistungsfähigen Anschlusskonzeptes zur Autobahn und zum entstehenden Gewerbegebiet beinhaltet. Diese Verkehrsstudie war maßgebliche Grundlage für die Erlassung der Landesraumpläne für die Einkaufszentren Interspar/Bürs und Schmidts Erben. Es wird weiters vermerkt, dass von der Baubehörde und den Bauwerbern sogleich mit massivem Druck von der Abteilung VIIb – Straßenbau verlangt worden ist, kurzfristig die notwendige Erweiterung der Straßeninfrastruktur für die Inbetriebnahme der damals vor absehbarem Baubeginn stehenden Großverbrauchermärkte bereitzustellen. Die Abteilung VIIb – Straßenbau weist auch die Kritik des Landes-Rechnungshofes zurück, wonach die Notwendigkeit des Projektes zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt hätte abgeklärt werden sollen, und dass Vorlaufkosten von rund ATS 1,4 Mio angefallen sind bevor die Grundsatzfragen mit der ASFINAG geklärt worden seien. Gerade die Vorlaufkosten in Höhe von ATS 1,4 Mio – das sind die erforderlichen verkehrsplanerischen Untersuchungen – waren notwendig, um entscheidende Fragen zu klären:

Besteht schon Handlungsbedarf vor Eröffnung der Verbrauchermärkte oder erst mit dem durch die Verbrauchermärkte induzierten Verkehr? (= Nachweis der Notwendigkeit).

Stellungnahme

In welchem Umfang wirken sich die zusätzlich induzierten Verkehrsströme auf die Gemeindestraßen, Landesstraßen oder Anlagen der Autobahn aus? (Grundlage für Kostenaufteilung).

Eine Kostenschätzung zum frühestmöglichen Zeitpunkt war notwendig, um überhaupt in Verhandlungen mit der ASFINAG, dem Land Vorarlberg und der Gemeinde sowie den verursachenden Bauträgern zwecks Vereinbarung einer Kostenteilung eintreten zu können.

6. Schlussbemerkungen

1. Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, den Planungsumfang und die internen Planungskosten zu ermitteln und eine Kosten-Leistungs-Rechnung einzuführen.
2. Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, ein umfassendes Prozess- und Qualitätsmanagement einzuführen und die internen Standards in einem Handbuch festzuhalten.
3. Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Ausschreibungsunterlagen vertragsgemäß zu gestalten.
4. Der Landes-Rechnungshof empfiehlt auch, die Verträge mit den Fremdplanern neu zu aktualisieren, Anreizsysteme einzubauen und mit entsprechenden Sanktionen bei Planungsmängeln zu versehen.
5. Der Landes-Rechnungshof empfiehlt dem Referat 3 – Bau, ein auf die Anforderungen des Referates abgestimmtes Qualitätssicherungssystem einzuführen.
6. Des weiteren empfiehlt der Landes-Rechnungshof, ein professionelles Projektmanagement mit einer detaillierten Projektplanung im Sinne einer Aufgabenplanung, Qualitätsplanung, Ablauf- und Terminplanung, Ressourcenplanung, Kosten- und Finanzmittelplanung und Risikoplanung, einer klaren Projektorganisation und einem angepassten Projektcontrolling zu implementieren.
7. Insbesondere empfiehlt der Landes-Rechnungshof bei größeren Bauvorhaben den Einsatz von Projektmanagement-Software, um monatliche Soll/Ist-Vergleiche und Erwartungsrechnungen zur Kosten- und Terminsteuerung verwenden zu können.
8. Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das System der Leistungsabgeltung mit der ASFINAG auch auf den Bereich der Landesstraßen auszudehnen.

9. Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof das vorhandene Kostenrechnungssystem nach ökonomischen Gesichtspunkten weiterzuentwickeln und um eine Kostenträgerrechnung zu ergänzen. Die daraus gewonnenen Daten sollten als Controlling-, Entscheidungs- und Lenkungsinstrumente genutzt werden.
10. Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die angedachte Teamorganisation konsequent umzusetzen und die Agenden Planung und Baumanagement zu bündeln. Sollte die Zusammenführung an einem Standort nicht möglich sein, wird die Bildung von zwei Referaten empfohlen, denen mehrere gemischte Teams zugeordnet sind.
11. Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die mittelfristige Ausgliederung der Erhaltung zu prüfen.
12. Der Landes-Rechnungshof empfiehlt die Funktionalitäten der eingesetzten Standardsoftware im Bereich der Rechnungsprüfung verstärkt zu nutzen und die Vorgehensweise in diesem Bereich zu vereinheitlichen.
13. Der Landes-Rechnungshof empfiehlt eine Neuorganisation der verkehrsplanerischen Agenden unter Miteinbeziehung der Raumplanung, der Verkehrsplanung und des Straßenbaus.
14. Hinsichtlich des Tunnelprojektes Stuben-Lech empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Nutzung, die Kosten und die Kostentragung der Flexenstraße und die Finanzierbarkeit des Gesamtprojektes zu klären.
15. Falls erforderlich empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die volkswirtschaftlichen Aspekte neuerlich prüfen zu lassen und einen Gutachter zu wählen, der über das notwendige Know-how und die Erfahrung aus gleichgelagerten Themenstellungen verfügt.

Bregenz, im Juli 2001

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt