



Initiativprüfung

Straßenplanung des

Landes Oö.

Bericht

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Schubertstraße 4
Telefon: #43(0)732-7720/11426
Fax: #43(0)732-7720/14089
E-mail: post@lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Schubertstraße 4
Redaktion und Grafik: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im September 2003

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	4
Finanzieller Überblick	6
Kompetenzverteilung.....	7
Verkehrs- und Straßenbaukonzepte.....	9
Vergabe von Planungsaufträgen	9
Neuorganisation des Bereichs "Straße"	10
Controlling	11
Fachbereichsübergreifende Straßenplanung.....	12

Abkürzungsverzeichnis / Glossar

Begriff	Erklärung
A	
ABS	Autobahnen, Brücken, Straßen
ABS 2000 plus	Projekt zur Neuorganisation des Bereiches „Straße“ in der Landesbaudirektion
Abs.	Absatz
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
B	
bzw.	beziehungsweise
C	
CAD	Computer Aided Design/Rechnerunterstützte Konstruktion
D	
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
E	
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
G	
GVK-OÖ 2003	Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2003
I	
idgF	in der geltenden Fassung
L	
LGBI.	Landesgesetzblatt
LRH	Oö. Landesrechnungshof
LRHG	Landesrechnungshofgesetz
lt.	laut
M	
Mio.	Millionen
MIV	motorisierter Individualverkehr

N

NMW nicht motorisierter Individualverkehr

Nr. Nummer

O

OÖ. Oberösterreich

Oö. oberösterreichisch

ÖV öffentlicher Verkehr

R

RA Rechnungsabschluss

rd. rund

S

SAP-PS Software zur Steuerung von Projekten

V

VA Voranschlag

VSt. Voranschlagstelle

Z

Z. Ziffer

z.B. zum Beispiel

Der Oö. Landesrechnungshof (LRH) hat in der Zeit vom 3.3.2003 bis 16.5.2003 eine Initiativprüfung im Sinne des § 4 Abs. 1 Z. 1 und des § 2 Abs. 1 Z. 1 des Oö. LRHG, LGBl. Nr. 38/99 idgF., durchgeführt. Gegenstand der Prüfung war die Straßenplanung des Landes Oberösterreich.

Ziel der Prüfung war es, festzustellen wie die Aufgaben der Straßenplanung durch das Land Oberösterreich wahrgenommen werden. Insbesondere sollte untersucht werden, ob den Planungen übergeordnete Konzepte zugrundelagen.

Weiters war zu hinterfragen, inwieweit die Neuorganisation im Bereich des Straßenbaus eine effiziente Aufgabenerfüllung gewährleisten kann. Die Prüfung sollte grundsätzlich zukunftsorientiert ausgerichtet werden und Unterstützung bei der laufenden Neuorganisation beinhalten.

Das Prüfungsteam setzte sich aus Dipl.-Ing. Helmut Lipa als Prüfungsleiter und Mag. Elke Anast-Kirchsteiger zusammen.

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den Vertretern des Landes Oberösterreich am 25.7.2003 vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht. Auf die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme wurde verzichtet (siehe Beilage).

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung) sowie deren Beurteilung durch den LRH aneinandergereiht.

KURZFASSUNG

- (1) Für die Verkehrsagenden sind zwei Mitglieder der Landesregierung zuständig. Im Wesentlichen teilen sich die Agenden in den öffentlichen Verkehr (ÖV) und in den Straßenbau. Im politischen Wettbewerb stand bisher nicht die Gesamtverkehrswirkung im Vordergrund sondern der jeweils eigene Verantwortungsbereich, der ohne verbindendes strategisches Gesamtkonzept mit erheblichem Einsatz öffentlicher Mittel optimiert wurde.

Der LRH stellte fest, dass sich die Aufteilung der politischen Zuständigkeit auch auf die Verwaltungsebene auswirkte. Sie erschwerte die konzeptive Gesamtverkehrsplanung und ihre operative Umsetzung. Insbesondere schien dem LRH der Informationsfluss zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beiden Bereiche teilweise gehemmt.

Der LRH empfahl, auf politischer Ebene eine einheitliche strategische Gesamtsteuerung der Verkehrsagenden sicherzustellen. Auf Bundesebene bzw. in einigen Bundesländern wurde dies bereits verwirklicht. Auf Ebene der Verwaltung sollte eine Verkehrsabteilung gebildet werden. Diese sollte den strategisch-konzeptiven Bereich "Gesamtverkehrsplanung" (insbesondere ÖV und Straßenbau), sowie jeweils einen operativ tätigen Bereich für den "öffentlichen und nicht motorisierten Verkehr" bzw. den "Straßenbau" umfassen.

- (2) Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es kein umfassendes mittel- bis langfristiges Straßenbaukonzept für Oberösterreich. Im Frühjahr 2003 wurde ein "Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2003" (GVK-OÖ 2003) in Auftrag gegeben. Es soll im Frühjahr 2004 vorliegen und Grundlage eines mittelfristigen Maßnahmenprogrammes bzw. einer Prioritätenreihung für den Straßenbau sein.

Der LRH begrüßte die dringend nötige Beauftragung eines Gesamtverkehrskonzeptes für Oberösterreich sowie die Erarbeitung eines Maßnahmenprogrammes für den Straßenbau. Dieses Instrumentarium sollte es ermöglichen, stärker sachlich begründete Prioritäten im Straßenbau bzw. in der Straßenplanung zu setzen, den Ressourceneinsatz zu optimieren, die Qualität zu steigern und die Planungs- bzw. Realisierungsdauer zu senken. Weiters regte der LRH an, die Vorgangsweise und die Verantwortlichkeiten für die ständigen Aktualisierungen des Gesamtverkehrskonzeptes festzulegen.

- (3) Im Mai 2002 startete das Projekt "ABS 2000 plus" zur Neuorganisation des Bereichs "Straße" in der Landesbaudirektion mit dem Ziel, die modernste Straßenbauorganisation Österreichs zu schaffen.

Die Projektergebnisse beurteilte der LRH grundsätzlich positiv. Der Erfolg wird aber wesentlich von der Umsetzung der Projektergebnisse abhängen und ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend zu beurteilen.

- (4) Controlling wurde bisher zu wenig als Führungsinstrument eingesetzt. Zahlreiche steuerungsrelevante Daten wurden zwar erfasst, die Führungskräfte nutzten aber die Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten kaum. Ein Berichtswesen war nur in Ansätzen vorhanden.

Der LRH begrüßte daher, dass mittlerweile ein Konzept für ein strategisches Controlling für den Bereich "Straße" erarbeitet wird. Außerdem ist geplant, in den einzelnen Abteilungen ein operatives Controlling aufzubauen.

Um künftig die öffentlichen Mittel wirtschaftlicher und zweckmäßiger einzusetzen sowie die Planungsprozesse zu verbessern, empfahl der Landesrechnungshof:

- die Wirkung der Aktivitäten des Landes Oberösterreich im Verkehrsbereich zu erhöhen - dazu wäre eine einheitliche strategische Gesamtsteuerung der Verkehrsagenden auf politischer Ebene sicherzustellen (z.B. durch Zusammenführen der gesamten Verkehrsagenden bei einem Mitglied der Landesregierung) (siehe Berichtspunkt 3.2; Umsetzung bis Ende 2003) und

- auf Ebene der Verwaltung eine Verkehrsabteilung zu bilden. Diese müsste den strategisch-konzeptiven Bereich “Gesamtverkehrsplanung” (insbesondere ÖV und Straßenbau), sowie jeweils einen operativ tätigen Bereich für den “öffentlichen und nicht motorisierten Verkehr” bzw. den “Straßenbau” umfassen. Weitere in diese Abteilung passende Organisationseinheiten wären ebenfalls zu integrieren (z.B. Verkehrsrecht) (siehe Berichtspunkt 3.2; Umsetzung bis Mitte 2004);
- die Vorgangsweise und die Verantwortlichkeiten zur ständigen (periodischen) Aktualisierung des Gesamtverkehrskonzeptes (GVK-OÖ) festzulegen. (siehe Berichtspunkt 4.2.; Umsetzung ab sofort);
- zur Lösung der Verkehrsproblematik im Großraum Linz ein auf den GVK-OÖ abgestimmtes regionales Gesamtkonzept (Verkehrs-Entwicklungsplan) zu erarbeiten. Dabei ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Land OÖ, Stadt Linz und den jeweils betroffenen Umlandgemeinden unverzichtbar (siehe Berichtspunkt 5.2.; Umsetzung bis Ende 2004);
- Planungsaufträge künftig grundsätzlich nur noch unter Nutzung des Wettbewerbes zu vergeben. (siehe Berichtspunkt 6.2.; Umsetzung ab sofort);
- künftig mit den beauftragten Planungsunternehmen faire Zahlungskonditionen (Skonto) auszuverhandeln. (siehe Berichtspunkt 7.2.; Umsetzung ab sofort);
- die Ergebnisse des Projektes “ABS 2000 plus” zu konkretisieren und umzusetzen (siehe Berichtspunkt 8.2., Umsetzung ab sofort);
- die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insbesondere in den Bereichen Projektmanagement, Kommunikation sowie Grundkenntnisse der Mediation und Betriebswirtschaft gezielt weiterzubilden (siehe Berichtspunkt 8.2., Umsetzung ab sofort);
- ein umfassendes Konzept der zukünftigen Archivierung der Unterlagen für den gesamten Straßenbereich des Landes zu erarbeiten (siehe Berichtspunkt 9.2.; Umsetzung bis Ende 2004)
- ein transparentes Controllingsystem für den Bereich “Straße” und die einzelnen Abteilungen unter Einbeziehung aller Verantwortungsebenen aufzubauen und ein entsprechendes Berichtswesen zu gestalten (siehe Berichtspunkt 10.2., Umsetzung ab sofort);
- das “Kooperationsmodell Straßenplanung” rasch in der Praxis umzusetzen (siehe Berichtspunkt 11.2, Umsetzung bis Mitte 2004).

Finanzieller Überblick

1.1. Die für den Straßenbau (Planung, Neu- und Umbau) zur Verfügung stehenden Mittel setzen sich zusammen aus:

- ordentlichen Landesmitteln,
- Mitteln aus dem Infrastrukturfonds und
- Zweckzuschüssen des Bundes für die per 1.4.2002 dem Land übertragenen Bundesstraßen¹.

Die Ausgaben für die Straßenplanung werden nicht in einer eigenen Voranschlagstelle erfasst, sondern sind Teil der Ausgaben für Fremdleistungen beim Straßenneu- und -umbau. Die Planungsausgaben haben sich von rd. 6 Mio. Euro im Jahr 1998 um rd. 60 % auf rd. 9,6 Mio. Euro im Jahr 2002 erhöht.

Die Ausgaben für Fremdleistungen beim Straßenneu- und -umbau (VSt. 1/611602/0602/000, /001, /002 und VSt. 1/024208/7280/001) sind von rd. 12,9 Mio. Euro im Rechnungsabschluss 1998 auf rd. 18,2 Mio. Euro im Jahr 2001 (d.s. rd. 53 %) gestiegen. Die Erhöhungen sind auf eine steigende Anzahl an Baulosen sowie zahlreiche kostenintensive Tunnelbauprojekte zurückzuführen. Infolge der "Verlängerung" der Bundesstraßen im Jahr 2002 haben sich die Ausgaben lt. RA gegenüber 2001 nochmals um rd. 162 % auf rd. 47,7 Mio. Euro erhöht.

Vergleicht man die Voranschlags- mit den Rechnungsabschlusszahlen fällt auf, dass in den letzten Jahren die veranschlagten Beträge nie ausreichten. Die Differenz zwischen budgetierten und tatsächlich verbrauchten Mitteln wuchs seit 1999 stetig an. Die enorme Überschreitung des Voranschlagsbetrages im Jahr 2002 (rd. 34,5 Mio. Euro bzw. rd. 260 %) ergab sich aus der Verlängerung der Bundesstraßen, die zum Zeitpunkt der Budgeterstellung noch nicht absehbar war.

Die folgende Grafik veranschaulicht die beschriebenen Entwicklungen:

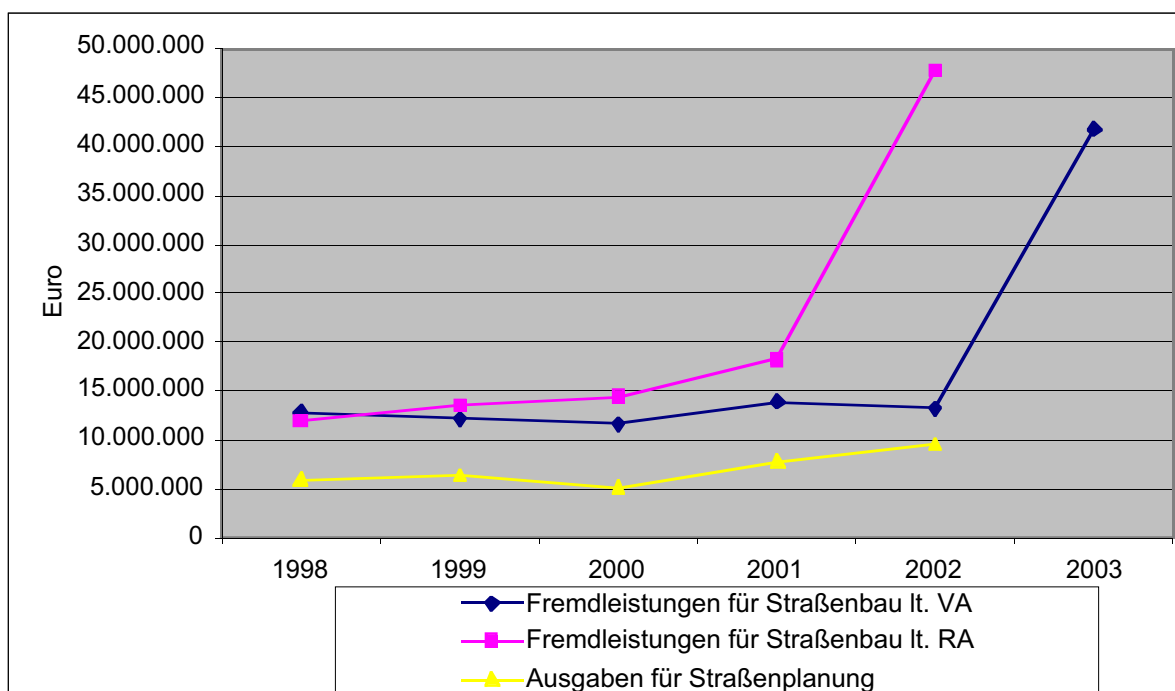


Abbildung 1: Ausgabenentwicklung

- 1.2. Der LRH führte die regelmäßigen Überschreitungen der veranschlagten Beträge vor allem auf das Fehlen von mittelfristigen Straßenbaukonzepten zurück. Dieser Mangel erleichterte es, aufgrund regionalpolitischer Wünsche das Planungs- bzw. Bauprogramm immer wieder abzuändern. Eine realistische Budgetplanung wurde damit unmöglich gemacht.
- 2.1. Straßenbauvorhaben werden in Oberösterreich nicht nur mit den oben dargestellten Mitteln realisiert (siehe Punkt 1.1). Auch die ASFINAG finanziert Projekte im Rahmen ihres Ausbau- und Erhaltungsprogrammes für das gesamte österreichische Autobahnen- und Schnellstraßennetz. Dazu zählen z.B. der Westring Linz (A 26) sowie die Mühlviertler Schnellstraße (S 10).
- 2.2. Der LRH begrüßte es, dass mehrere Neubauprojekte in Oberösterreich im Rahmen des ASFINAG - Programmes realisiert und vor allem finanziert werden. In diesem Zusammenhang empfahl der LRH, auf politischer Ebene mittelfristig die Übertragung weiterer Neubauprojekte im höchstrangigen Straßennetz an die ASFINAG zu initiieren (z.B. Ostumfahrung Linz).

Kompetenzverteilung

- 3.1. Die politische Verantwortung für die Verkehrsagenden liegt derzeit bei zwei Mitgliedern der Landesregierung. Im Wesentlichen sind die Agenden in den öffentlichen Verkehr (ÖV) und in den Straßenbau geteilt. Im politischen Wettbewerb stand bisher nicht die Gesamtverkehrswirkung im Vordergrund sondern der jeweils eigene Verantwortungsbereich, der mit erheblichem Einsatz öffentlicher Mittel optimiert wurde. Dadurch entstand ein politischer Steuerungsmangel. Die Problematik zeigte sich in vielen Bereichen (z.B. Optimierung des Mitteleinsatzes nach Prioritäten zwischen ÖV und Straßenbau kaum möglich, gegenseitiges Misstrauen vorhanden - Konzepte werden gegenseitig geheimgehalten). Nicht verwunderlich ist daher, dass anzustrebende Lenkungseffekte vom privaten PKW zum ÖV nicht erzielt wurden. Dies bestätigen auch die aktuellen Verkehrserhebungen aus dem Jahr 2001 (siehe Abb. 2), wonach der motorisierte Individualverkehr (MIV - im Wesentlichen private PKW) zugenommen und der öffentliche Verkehr (ÖV) sowie der nicht motorisierte Verkehr (NMV) abgenommen haben.

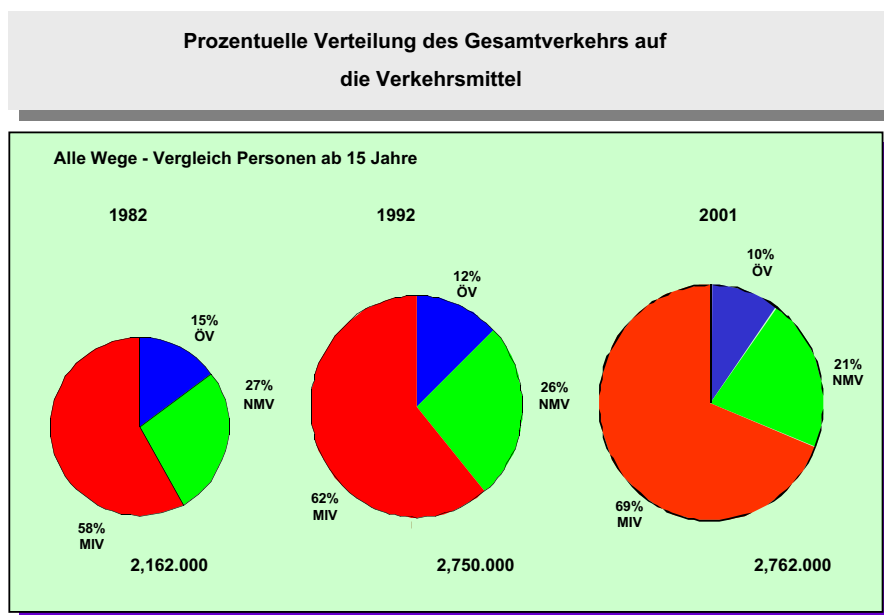


Abbildung 2: Prozentuelle Verteilung des Gesamtverkehrs auf die Verkehrsmittel (ÖV, MIV, NMV)

Negative Auswirkungen dieser Aufteilung der politischen Zuständigkeiten waren auch auf Verwaltungsebene erkennbar. Insbesondere waren die konzeptive Gesamtverkehrsplanung und ihre operative Umsetzung erschwert. Weiters schien dem LRH der Informationsfluss zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beiden Bereiche gehemmt.

- 3.2. Der LRH empfahl, auf politischer Ebene eine einheitliche strategische Gesamtsteuerung der Verkehrsagenden sicherzustellen (z.B. durch Zusammenführen der gesamten Verkehrsagenden bei einem Mitglied der Landesregierung). Auf Bundesebene bzw. in einigen Bundesländern wurde dies bereits verwirklicht. Auf Ebene der Verwaltung sollte eine Verkehrsabteilung gebildet werden. Diese müsste den strategisch-konzeptiven Bereich “Gesamtverkehrsplanung” (insbesondere ÖV und Straßenbau), sowie jeweils einen operativ tätigen Bereich für den “öffentlichen und nicht motorisierten Verkehr” bzw. den “Straßenbau” umfassen. Weitere in diese Abteilung passende Organisationseinheiten wären ebenfalls zu integrieren (z.B. Verkehrsrecht, siehe Abb. 3).

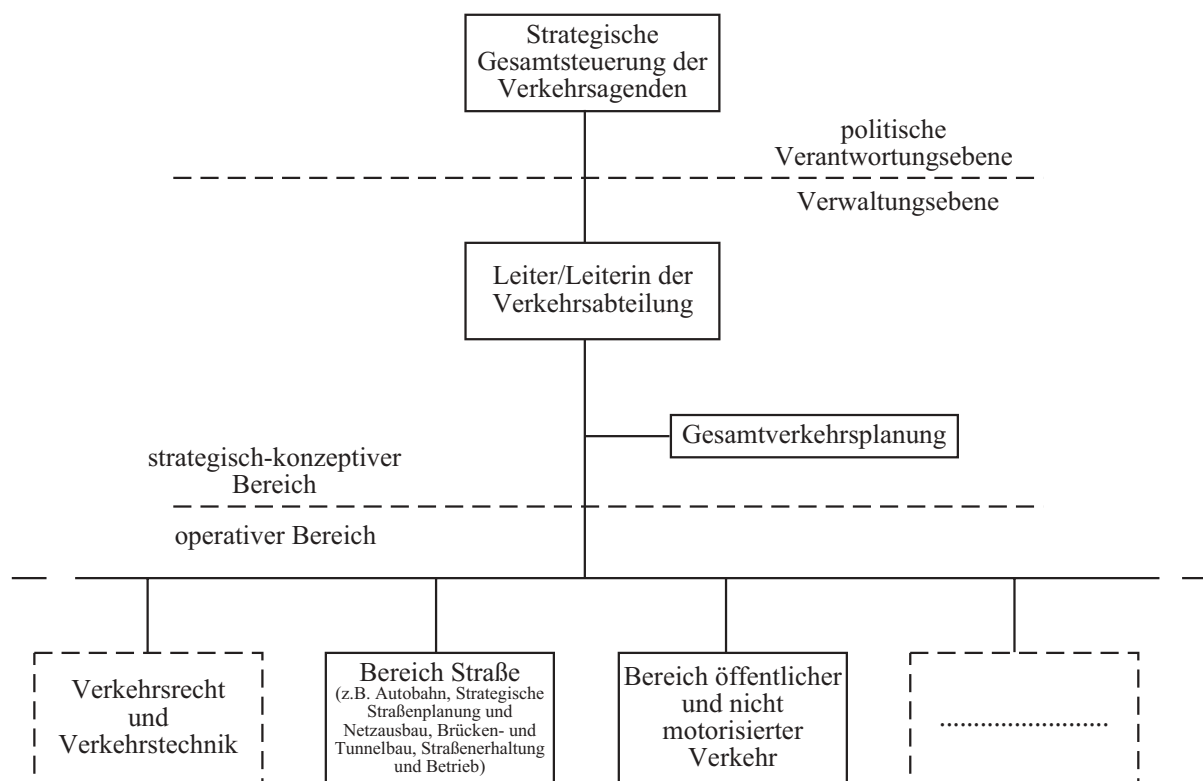


Abbildung 3: Organisation des Verkehrsbereiches

Die “Gesamtverkehrsplanung” hätte die generellen fachlichen Ziele zu formulieren, ein Gesamtverkehrskonzept periodisch zu aktualisieren sowie die strategischen Leitprojekte für den ÖV bzw. Straßenbau herauszuarbeiten und nach Prioritäten zu reihen. Die anzustrebende Entwicklung im Verhältnis zwischen ÖV und privatem PKW-Verkehr sollte dabei besonders berücksichtigt werden (Optimierung der prozentuellen Verteilung des Gesamtverkehrs auf die Verkehrsmittel). Aber auch Fragen zur generell sinnvoll abgestimmten Nutzung der Verkehrsträger oder der Transportlogistik im Güterverkehr könnten dort behandelt werden. Die beiden operativen Bereiche wären für die konkrete Planung und Realisierung dieser strategisch-konzeptiv vorgesehenen Projekte zuständig.

Verkehrs- und Straßenbaukonzepte

- 4.1. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag kein umfassendes mittel- bis langfristiges Straßenbaukonzept für Oberösterreich vor. Im Frühjahr 2003 wurde von den beiden für die Verkehrsagenden zuständigen Regierungsmitgliedern eine Ziviltechnikergesellschaft beauftragt, ein "Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2003" (GVK-OÖ 2003) zu erarbeiten. Das GVK-OÖ soll den Rahmen für die oberösterreichische Verkehrspolitik abstecken und an den aktuellen Generalverkehrsplan des Bundes angelehnt sein. Die Kosten wurden mit rd. 54.000 Euro limitiert. Bis zum Frühjahr 2004 soll das GVK-OÖ vorliegen und Grundlage eines mittelfristigen Maßnahmenprogrammes bzw. einer Prioritätenreihung für den Straßenbau sein.

Die bisher betriebene Straßenplanung des Landes hat Fachpersonalressourcen für nicht priorisierte Vorhaben gebunden bzw. nur eingeschränkt die Möglichkeit geboten, den regionalpolitischen Wünschen mit fachlich begründeten Argumenten entgegen zu treten. Dies führte dazu, dass im Frühjahr 2003 in der Straßenbau-Planungsdatenbank mehr als 800 einzelne Bauvorhaben mit unterschiedlichem Planungs- bzw. Realisierungsstand enthalten waren. Im Schnitt hatte jeder Planungs-Gebietsleiter mit seinen zwei bis drei Mitarbeitern parallel über 200 Vorhaben zu verwalten. Wenngleich viele davon aus verschiedensten Gründen keinerlei bzw. äußerst seltene Aktivitäten erforderten, waren die Straßenplaner des Landes dennoch mit einer nur schwer professionell handhabbaren Anzahl von Planungen konfrontiert.

- 4.2. Der LRH begrüßte die dringend nötige Beauftragung eines Gesamtverkehrskonzeptes für Oberösterreich sowie die Erarbeitung eines Maßnahmenprogrammes für den Straßenbau. Dieses Instrumentarium sollte es ermöglichen, stärker sachlich begründete Prioritäten im Straßenbau bzw. in der Straßenplanung zu setzen. Bei der Feinabstimmung der Prioritätenreihung wären die vorhandenen sowie zu erwartenden Verkehrsmengen bzw. bei Umfahrungsstraßen die Umlagerungseffekte verstärkt zu berücksichtigen. Die Konzentration der Personalressourcen auf die wesentlichen (prioritären) Vorhaben könnte die Planungsqualität steigern und die Planungsdauer senken. Dadurch wären auch raschere Realisierungsmöglichkeiten zu erwarten.

Weiters regte der LRH an, die Vorgangsweise und die Verantwortlichkeiten zur ständigen (periodischen) Aktualisierung des Gesamtverkehrskonzeptes festzulegen. Dabei scheint ein Zeitraum von längstens 5 Jahren zweckmäßig.

- 5.1. Einen besonderen Brennpunkt im Verkehrsgeschehen Oberösterreichs stellt der Großraum Linz dar. In der Vergangenheit wurden in Kenntnis der generellen Problematik diverse Einzelmaßnahmen im Straßenbau sowie für den ÖV realisiert oder zumindest geplant. Ein Gesamtkonzept bzw. eine Abstimmung der Einzelmaßnahmen aufeinander war jedoch kaum erkennbar.
- 5.2. Der LRH empfahl, zur Lösung der Verkehrsproblematik im Großraum Linz ein auf den GVK-OÖ abgestimmtes regionales Gesamtkonzept (Verkehrs-Entwicklungsplan) zu erarbeiten. Dabei ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Land OÖ, Stadt Linz und den jeweils betroffenen Umlandgemeinden unverzichtbar.

Vergabe von Planungsaufträgen

- 6.1. Planungsaufträge des Landes OÖ wurden bisher meist direkt oder in Form von Folgeaufträgen vergeben. Ein wertgesichertes Tarifübereinkommen aus dem Jahr 1962 zwischen dem Land Oö. und der Kammer für Architekten und Ingenieurkonsulenten für Oö. und Salzburg bildete dabei den Kern der Beauftragungen. Dieses Tarifübereinkommen entspricht

in der vorliegenden Form nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten (z.B. Gewichtung von Teilleistungen). Weiters ist es für das Land OÖ nicht als verbindlich anzusehen, sondern kann lediglich eine Basis für den wirtschaftlichen und fachlichen Wettbewerb zwischen den Anbietern darstellen.

- 6.2. Der LRH hielt es für nötig, Planungsaufträge künftig grundsätzlich nur noch unter Nutzung des Wettbewerbes zu vergeben. Insbesondere gilt dies bei Vorhaben, die umfangreiche Folgeaufträge erwarten lassen (welche im Einzelfall durchaus sinnvoll sein können). Dabei ist der Aufwand für das Vergabeverfahren an die Dimension des zu vergebenden Auftrages anzupassen. Nur in begründeten Sonderfällen sollte in Zukunft direkt vergeben werden. Dieses Vorgehen könnte jährlich ca. 10 % (derzeit ca. 1,0 Mio. Euro) der Planungsausgaben sparen.
- 7.1. Bei der Beauftragung von Planungsunternehmen wurden keine im wirtschaftlichen Alltag durchaus übliche Zahlungskonditionen (Skontoregelungen) zugunsten des Landes OÖ vereinbart.
- 7.2. Der LRH empfahl, künftig mit den beauftragten Planungsunternehmen faire Zahlungskonditionen auszuverhandeln. Innerorganisatorisch wäre sicherzustellen, dass die Skontofristen umfassend beachtet werden. Damit könnten die Planungsausgaben jährlich um ca. 3% (derzeit ca. 0,3 Mio. Euro) reduziert werden.

Neuorganisation des Bereichs "Straße"

- 8.1. In der Vergangenheit sind laut Auskunft von Vertretern der betroffenen Abteilungen an den Schnittstellen zwischen den mit dem Straßenbau befassten Abteilungen immer wieder Kommunikations- und Informationsprobleme aufgetreten. Die "Verlängerung" der Bundesstraßen per 1.4.2002 wurde daher zum Anlass genommen, die bestehende Organisationsform zu hinterfragen. Im Mai 2002 wurde das Projekt "ABS 2000 plus" zur Neuorganisation des Bereichs "Straße"² in der Landesbaudirektion gestartet. Ziel des Projektes war es, die modernste Straßenbauorganisation Österreichs zu schaffen. Dazu sollten vor allem die Aufbau- und Ablauforganisation optimiert und die Rollen und Verantwortungen der Führungskräfte definiert werden.

Gemeinsam mit einem externen Beratungsunternehmen wurden ausgehend von einer Analyse der Ist-Situation die Grundlagen für die Neuausrichtung des Bereichs "Straße" erarbeitet. Im Dezember 2002 lagen folgende Projektergebnisse vor:

- erkannte Handlungsfelder
- strategische Positionierung
- Festlegung der Prozesse
- Organigramm
- Funktionsprofile der Schlüsselpositionen

Die wesentlichste Änderung der Aufbauorganisation stellt die Schaffung der beiden Abteilungen "Strategische Straßenplanung und Netzausbau" und "Straßenerhaltung und -betrieb" dar. Auf diese beiden Abteilungen wurden jene Aufgaben aufgeteilt, die bisher in den fünf Unterabteilungen der Abteilung Straßenbau wahrgenommen wurden.

Straßenplanung und -bau sollen künftig mittels professionellem Projektmanagement abgewickelt werden. Dazu wurde in der Abteilung "Strategische Straßenplanung und Netzausbau" die Funktion des Projektmanagers bzw. der Projektmanagerin geschaffen. Der

Projektmanager bzw. die Projektmanagerin ist Ansprechperson für ein Projekt und für Planung, Finanzen und Bau verantwortlich.

- 8.2. Die Projektergebnisse wurden vom LRH grundsätzlich positiv beurteilt. Vor allem die Zusammenführung der Verantwortung für Planung und Bau erschien dem LRH zweckmäßig, da dadurch Reibungsverluste an den Schnittstellen vermieden werden können bzw. der hohe Koordinationsaufwand entfällt. Insbesondere sollten dadurch auch Rückmeldungen des Straßenbaus zur Verbesserung des Planungsprozesses sichergestellt sein.

Der Erfolg der Neuorganisation wird aber wesentlich von der Konkretisierung und Umsetzung der Projektergebnisse abhängen und lässt sich daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilen. Einen wesentlichen Erfolgsfaktor sah der LRH jedenfalls in der gezielten Weiterbildung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen insbesondere in den Bereichen Projektmanagement, Kommunikation sowie Grundkenntnisse der Mediation und Betriebswirtschaft.

- 9.1. Im Zuge der Beschäftigung mit dem Archivsystem stellte der LRH fest, dass das Hochwasser im August 2002 wertvolle Archivbestände einer anderen Abteilung der Landesbaudirektion vernichtet hat. Das nicht weit davon entfernte Archiv der Straßenplanung war davon nicht betroffen.

Ein Standortverzeichnis aller Archivbestände der Straßenplanung existiert als EDV-Datei. Abgelegt werden die Unterlagen in drei verschiedenen Archiven. Ein CAD-Archiv ist im Aufbau.

- 9.2. Aufgrund der großen materiellen und inhaltlichen Werte der Archivbestände der Landesbaudirektion empfahl der LRH, dafür zu sorgen, dass diese sicher und dauerhaft untergebracht werden.

Weiters hielt es der LRH für nötig, ein umfassendes Konzept der zukünftigen Archivierung für den gesamten Straßenbereich des Landes zu erarbeiten. Darauf aufbauend wären die konkreten Umsetzungsschritte festzulegen, an dafür Verantwortliche zu übertragen und von diesen zu realisieren.

Controlling

- 10.1. Der LRH stellte fest, dass zahlreiche steuerungsrelevante Daten in verschiedenen Systemen erfasst wurden. So haben z.B. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller in den Planungsprozess eingebundenen Abteilungen ihre projektbezogenen Zeiten dem jeweiligen Planungsprojekt zugeordnet. Die erfassten Informationen und Daten wurden aber kaum ausgewertet und zur Planung und Steuerung genutzt. Ein Berichtswesen war lediglich in Ansätzen vorhanden. Die Erfassung wurde daher von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vielfach nur als unnützer zusätzlicher Arbeitsaufwand wahrgenommen.

Dieser Mangel ist, nicht zuletzt auch im Zuge des Projektes "ABS 2000 plus", zwischenzeitig erkannt worden. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde gerade ein Konzept für ein strategisches Controlling für den Bereich "Straße" erarbeitet. Zusätzlich soll in den einzelnen Abteilungen ein darauf abgestimmtes operatives Controlling aufgebaut und geeignete Werkzeuge, wie z.B. SAP-PS³, eingeführt werden.

- 10.2. Der LRH gelangte zur Auffassung, dass dem Controlling bislang zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Er begrüßte daher die Erarbeitung eines Controllingkonzeptes.

Um den Nutzen von Controlling zur Unternehmenssteuerung bewusst zu machen und damit die Akzeptanz bei den Führungskräften sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erhöhen, erachtete es der LRH als notwendig, alle Verantwortungsebenen in den Aufbau eines Controllingsystems einzubeziehen. Damit keine "Zahlenfriedhöfe" entstehen, sollte genau erhoben werden, was gesteuert werden soll und welcher Bedarf an Informationen daher in den einzelnen Ebenen gegeben ist.

Mit der Einführung von Projektmanagement zur Abwicklung der Straßenplanungs- und -bauprojekte gewinnt Projektcontrolling an Bedeutung. Das Projektcontrolling sollte vor allem Informationen über die eingesetzten Ressourcen (intern und extern) und den Projektstatus liefern. Der geplante Einsatz von SAP-PS als Werkzeug zur Projektabwicklung könnte diese Anforderungen erfüllen.

Das Controllingsystem sollte nach Ansicht des LRH möglichst transparent gestaltet werden. Dazu gehört, dass alle Beteiligten auf die Informationen zugreifen können. Gleichzeitig sollte das Berichtswesen knapp, klar und auf die einzelnen Zielgruppen zugeschnitten sein. Nach Meinung des LRH könnte das Problem- bzw. Kostenbewusstsein der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen durch die Bereitstellung geeigneter Kennzahlen, Auswertungen und Vergleiche gesteigert werden.

Fachbereichsübergreifende Straßenplanung

- 11.1. In die für den Bau einer Straße erforderlichen behördlichen Verfahren sind eine Vielzahl von Fachdienststellen eingebunden (z.B. Naturschutz, Oö. Umweltanwaltschaft, Landesforstdirektion). Es wurde bereits bisher im Zuge der Straßenplanung versucht, diese Stellen frühzeitig, d.h. noch vor der Einleitung der behördlichen Bewilligungsverfahren, einzubeziehen, um die Realisierbarkeit von Projekten einschätzen und erforderliche Schutzmaßnahmen konzipieren zu können. Da diese Einbeziehung aber nur zu einem kleinen Teil auf festgelegten Spielregeln basierte, kam es im Einzelfall immer wieder zu Kommunikations- und Abstimmungsproblemen.

Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe bestehend aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der in den Planungsprozess involvierten Fachdienststellen erarbeitete deshalb ein Kooperationsmodell, das die Grundsätze und den Ablauf der fachübergreifenden Zusammenarbeit regelt. Dieses Modell lag zum Zeitpunkt der Prüfung im Entwurf vor.

- 11.2. Der LRH hielt das Kooperationsmodell für geeignet, den Straßenplanungsprozess zu optimieren und empfahl daher, es rasch in der Praxis umzusetzen.

1 Beilage

Linz, im September 2003

Dr. Helmut Brückner

Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

Fußnoten:

- ¹ Gemäß einer zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossenen und bis 2008 gültigen Vereinbarung erhält das Land OÖ für den Betrieb, die Erhaltung und den Neubau von Bundesstraßen in den Jahren 2002 und 2003 je 73,54 Mio. Euro, 2004 bis 2006 je 75,87 Mio. Euro und 2007 und 2008 je 75,51 Mio. Euro.
- ² Dazu zählten die Abteilung Autobahnen, die Abteilung Brückenbau, die Abteilung Geoinformation und Liegenschaftsverwaltung, die Abteilung Straßenbau und die Baudienstzentralabteilung.
- ³ In der Abteilung Autobahnen wird dieses SAP-Modul zur Projektsteuerung bereits seit 1.1.2001 eingesetzt.

AKTENVERMERK

Gegenstand: Schlussbesprechung über die Initiativprüfung "Straßenplanung des Landes OÖ"

Aktenzahl: LRH-100018/4-2003-Li

Ort und Datum: Landesrechnungshof, am 25.7.2003

Teilnehmer: Baudirektor DI Tinkler
DI Bsirsky
DI Großschartner

Mitglieder des LRH: DI Helmut Lipa
Mag. Elke Anast

Den oben angeführten Teilnehmern ist das vorläufige Ergebnis der Initiativprüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden.

Über den Inhalt des vorgetragenen Ergebnisses konnte inklusive der während der Schlussbesprechung vorgenommenen Änderungen übereinstimmende Auffassung erzielt werden.

Die oben angeführten Teilnehmer verzichten auf die gemäß § 6 Abs. 5 Oö. Landesrechnungshofgesetz eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum vorläufigen Ergebnis.

Die Teilnehmer:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Mitglieder des LRH:

.....
.....
.....
.....
.....
.....