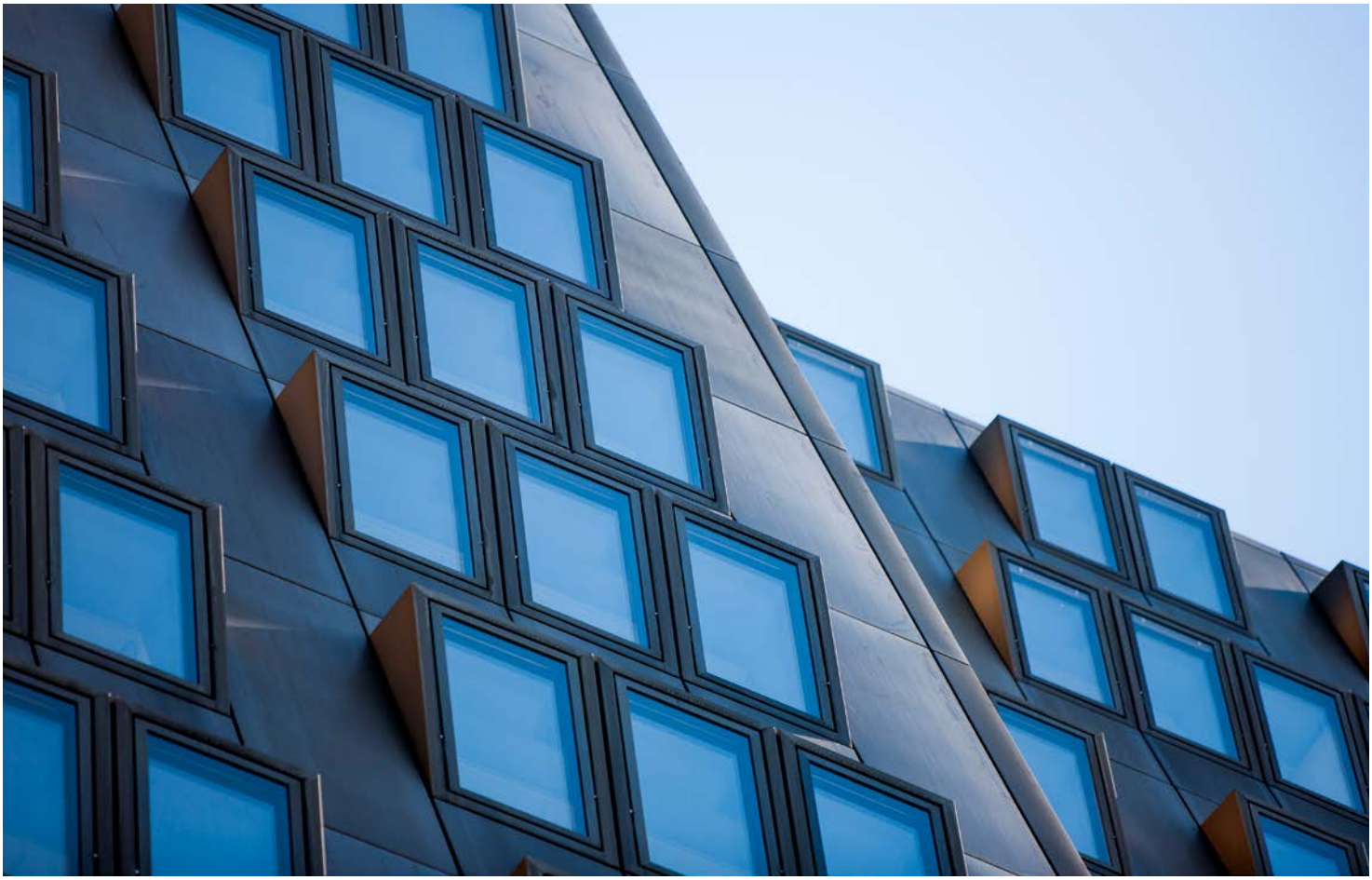
Rechnungshof Österreich
Unabhängig und objektiv für Sie.

Salzburger Festspielbezirk 2030: Projektvorbereitung

Reihe BUND 2026/35
Reihe SALZBURG 2026/2

Bericht des Rechnungshofes



III-416 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVIII. GP
Rechnungshof GZ 2026-0.883.269 (005.340)

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2026

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
Bluesky: @rhsprecher.bsky.social
facebook/RechnungshofAT

CREDITS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek
S. 1 – 2, 4 – 7, 18, 105: Rechnungshof/Achim Bieniek
S. 9, 12, 26, 51, 75: basemap.at



WEGWEISER

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz, dem Salzburger Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz und dem Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Der Bericht ist über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

Berichtsaufbau

Auf einen Blick: enthält kompakt Kernaussagen der Prüfung.

Kurzfassung: führt in aller Kürze durch die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung, samt den daraus abgeleiteten zentralen Empfehlungen.

Prüfbericht: gibt die Ergebnisse der Prüfung im Einzelnen wieder. Fortlaufend durchnummerierte Textziffern (TZ) gliedern den Text mit jeweils bis zu vier Subziffern:

- TZ x.**1**: vom Rechnungshof erhobener Sachverhalt
- TZ x.**2**: Beurteilung des Sachverhalts durch den Rechnungshof
- TZ x.**3**: Stellungnahme der überprüften Stellen
- TZ x.**4**: Gegenäußerung des Rechnungshofes zu den Stellungnahmen

Das im Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Prüfkompetenz des Rechnungshofes

Zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger ist der Rechnungshof berufen. Der Gesetzgeber versteht die Gebarung als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln hinausgehendes Verhalten, nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat. „Gebarung“ beschränkt sich also nicht auf den Budgetvollzug; sie umfasst alle Handlungen der prüfungsunterworfenen Rechtsträger, die finanzielle oder vermögensrelevante Auswirkungen haben.



Inhaltsverzeichnis

AUF EINEN BLICK 4
Bericht in Zahlen 6

KURZFASSUNG 7
Zentrale Empfehlungen 17

PRÜFBERICHT 18
Prüfungsablauf und -gegenstand 18
Chronologie der Entscheidungsfindung 22
Projektbeschreibung 25
Organisation des Projekts Festspielbezirk 2030 28
Projektaufbauorganisation 28
Projektablauforganisation 32
Rechnungsprüfung und Umgang mit Mehrkostenforderungen in der Projektvorbereitung 34
Grundlagen und Vergaben 38
Festlegung des Logistikkonzepts 38
Interimsflächen 42
Interne Regelwerke und Vergabestrategie 45
Generalplaner-Wettbewerb 46
Vergabe Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle 49
Risikomanagement 50
Einzelrisiken 50
Hohlraumbau 50
Bauen im geschützten Bestand 61
Schad- und Störstoffe 66
Risiken und Reserven 67
Terminentwicklung 72
Kosten 75
Grundstückstransaktion 75
Design-to-Cost-Ansatz 79
Baukostenentwicklung 81
Preissteigerung 83
Gesamtkosten 87
Lebenszykluskosten 96
Auftragsstand 98
Gebäudemanagement 99
Behördenverfahren 101
Resümee 103

EMPFEHLUNGEN DES RH 105

Anhang 110
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger 110
Tabellenverzeichnis 111
Abbildungsverzeichnis 112
Abkürzungsverzeichnis 113

AUF EINEN BLICK

Der Salzburger Festspielfonds beabsichtigte mit dem Projekt Festspielbezirk 2030, den aus mehreren Gebäuden bestehenden und teilweise auf das 17. Jahrhundert zurückgehenden Festspielbezirk in der Altstadt von Salzburg umfassend zu sanieren, anzupassen und zu erweitern.

PROJEKTORGANISATION

Die dafür gewählte Projektaufbauorganisation – für wesentliche Dienstleistungen wie Planung, Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Örtliche Bauaufsicht waren externe Unternehmen eingesetzt – war aufgrund des Umfangs und der Komplexität des Projekts grundsätzlich angemessen. Die Ausgestaltung und die Regelung einiger Prozesse der Bauabwicklung und Vergabe wiesen Mängel auf, einige Prozesse waren nicht definiert.

RISIKOMANAGEMENT

Planung und Entwicklung der Kosten, Termine und Qualitäten waren maßgeblich durch die komplexen Rahmenbedingungen – wie die beengten und begrenzten Platzverhältnisse sowie den geschützten Bestand – geprägt. Im Umgang mit den sich daraus ergebenden Risiken bestand Verbesserungsbedarf.

TERMINENTWICKLUNG

Die für das Jahr 2030 prognostizierte Gesamtfertigstellung des Projekts hatte sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (April 2025) – u.a. aufgrund von Verzögerungen in der Planung um knapp drei Jahre – auf nunmehr Mai 2033 verschoben. Auch das neue Zieldatum Mai 2033 war aufgrund der bestehenden Risiken ambitioniert.

KOSTENENTWICKLUNG

Der zunächst mit 335,00 Mio. EUR vorgegebene Kostenrahmen (Stand Oktober 2020) konnte bereits in der Planungsphase nicht eingehalten werden. Infolge eines deutlichen Anstiegs der Baupreise, aber auch aufgrund von Schwierigkeiten bei und Änderungen in der Planung hob der Salzburger Festspielfonds den Rahmen an und teilte das Projekt in zwei Bauphasen.

Die Errichtungskosten für das Gesamtprojekt mit den Bauphasen 1 und 2 betrugen laut dem Salzburger Festspielfonds 481,00 Mio. EUR (Stand Oktober 2025). In diesem Betrag waren 51,07 Mio. EUR an zusätzlichen durch das Projekt ausgelösten Kosten nicht enthalten und die angegebene Schwankungsbreite von +/-20 % nicht berücksichtigt. Die Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Gesamtkosten – im Sinne von sämtlichen durch das Projekt ausgelösten Kosten – waren dadurch nicht gegeben.

Es bestand das Risiko, dass sich die Gesamtkosten für beide Bauphasen, Interimslokationen und operative Zusatzkosten unter Berücksichtigung der Schwankungsbreite auf bis zu 636,23 Mio. EUR erhöhen. Dem gegenüber stand ein verbindlich zugesagtes Finanzierungsvolumen von 443,23 Mio. EUR, für das der Salzburger Festspielfonds Vereinbarungen (mit einem Finanzierungsschlüssel von 40 % Bund und je 30 % Land Salzburg und Stadt Salzburg) bzw. Festlegungen zur Finanzierung vorweisen konnte.

Die Bauphase 2 war von den Finanzierungsvereinbarungen nicht umfasst. Bei Berücksichtigung aller bekannt gegebenen, durch das Projekt ausgelösten Kosten und einer Schwankungsbreite von 0 % bis +20 % fehlten mit Stand Oktober 2025 konkrete Vereinbarungen oder Festlegungen zur Finanzierung von bis zu 193,00 Mio. EUR.

HANDLUNGSBEDARF

Der Salzburger Festspielfonds hätte daher ehestmöglich Klarheit über die Höhe und Sicherstellung der Finanzierung des Gesamtprojekts herzustellen.

Bericht in Zahlen

Salzburger Festspielbezirk 2030: Projektvorbereitung			
Rechtsgrundlagen	Beschluss des Kuratoriums des Salzburger Festspielfonds zur Umsetzung der Variante 3.2 vom 13. Oktober 2020 politische Vereinbarung zwischen Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg zur Finanzierung des Sanierungs- und Erweiterungsprojekts des Salzburger Festspielfonds vom 18. November 2020		
Projektumfang	Sanierung und Erweiterung der Salzburger Festspielhäuser		
Nutzflächenerweiterung	von 36.510 m² (Ist) auf 45.610 m² (Soll)		
prognostizierte Errichtungskosten (Stand Oktober 2025)	Bauphase 1 und 2: 481,00 Mio. EUR (ohne Ausweichquartiere, Grundstücke etc.)		
wesentliche (Bau-)Maßnahmen	• Sanierung des Großen Festspielhauses • Abriss und Neubau des Werkstättengebäudes • Neubauten im Mönchsberg (inklusive Hohlraumbau) • Sanierung Haus für Mozart • Sanierung Felsenreitschule • Sanierung Garderobenbereich • Sanierung Direktoriumstrakt		
Salzburger Festspielfonds			
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz vom 12. Juli 1950 über die Errichtung eines „Salzburger Festspielfonds“, BGBl. 147/1950		
Organe	Delegiertenversammlung, Kuratorium, Direktorium		
Standort	Salzburg		
Unternehmensgegenstand	Vorbereitung und Durchführung der Salzburger Festspiele sowie Durchführung von Veranstaltungen anderer Art		
Gebarung[1]	2018/19	2023/24	Veränderung 2018/19 bis 2023/24
	in Mio. EUR		in %
Bilanzsumme	94,01	103,43	10
Umsatzerlöse	36,71	36,79	0
Betriebsergebnis	-0,10	-3,04	> 100
Ergebnis der gewöhnlichen Fondstätigkeit/Ergebnis vor Steuern	-0,05	-2,45	> 100
Zuwendungen durch die Abgangsdeckungsträger[2]	16,80	20,90	24

[1] Geschäftsjahr: 1. Oktober bis 30. September
[2] Bund: 40 %; Land Salzburg, Stadt Salzburg und Salzburger Tourismusförderungsfonds: je 20 %

Quelle: Festspielfonds



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport
- Land Salzburg
- Stadt Salzburg

Salzburger Festspielbezirk 2030: Projektvorbereitung

KURZFASSUNG

Der RH überprüfte von März 2025 bis Oktober 2025 beim Salzburger Festspielfonds die Planungsphase und die Vorbereitung des Projekts Festspielbezirk 2030. Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der Projektorganisation, der Ermittlung der Planungsunterlagen, ausgewählter Vergabeverfahren, der Kosten- und Terminentwicklung sowie des Risikomanagements. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2018 bis Oktober 2025. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug.

Organisation des Projekts Festspielbezirk 2030

Der Salzburger Festspielfonds setzte sich in einer Arbeitsgruppe mit den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Projektstrukturen auseinander. Die gewählte Aufbauorganisation war dem Umfang und der Komplexität des Projekts angemessen. (TZ 4)

Wesentliche Dienstleistungen, wie die Planung, die Projektsteuerung, die Örtliche Bauaufsicht und die Begleitende Kontrolle, werden externe Unternehmen erbringen. Der Projekterfolg wird daher auch davon abhängen, ob und inwieweit diese Dienstleister ihre Leistungen zeitgerecht und in der vereinbarten Qualität erbringen bzw. ob der Salzburger Festspielfonds die vereinbarten Leistungen erhält bzw. durchsetzen kann. (TZ 4)

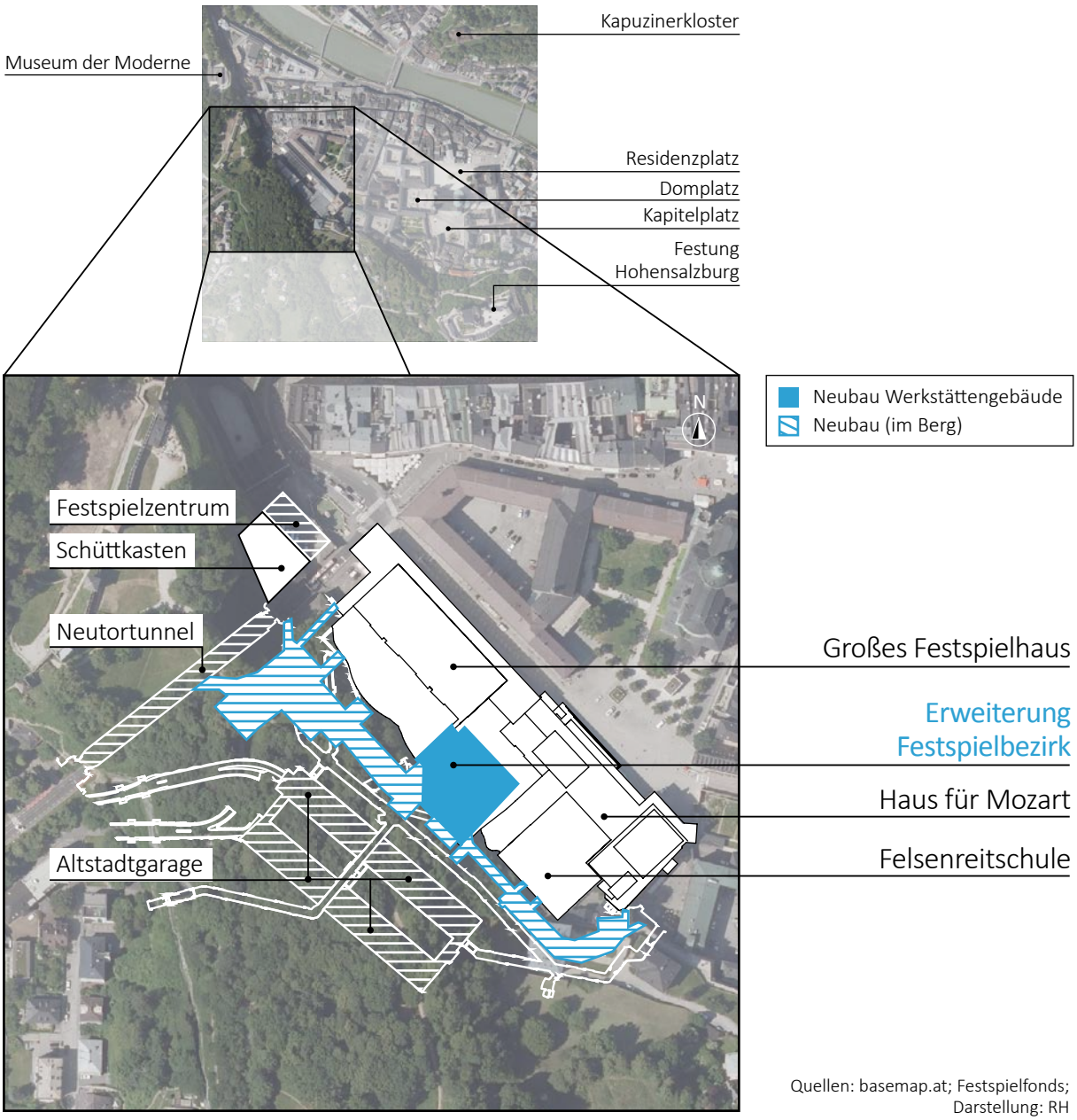
Das Projektorganisationshandbuch entsprach nicht dem Stand der Projektabwicklung. Es enthielt nur einen grob skizzierten Prozess für den Rechnungslauf und die Rechnungsprüfung und keine Vorgaben zum Umgang mit Mehrkostenforderungen bzw. Zusatzaufträgen. Zudem fehlten Regelungen zu wesentlichen Prozessen der Bauabwicklung, wie zur Übernahme fertiggestellter Leistungen, zum Mängelmanagement und zur Inbetriebnahme. Das Projektorganisationshandbuch erfüllte somit nicht den beabsichtigten Zweck, für den Projektablauf wesentliche Elemente und Regeln der Zusammenarbeit kompakt, aktuell und vollständig zusammenzufassen, um eine effiziente, zielorientierte Projektabwicklung für alle Beteiligten zu gewährleisten. (TZ 5)

Der Salzburger Festspielfonds überschritt die maximalen Bearbeitungszeiten gemäß Projektorganisationshandbuch bzw. ÖNORM B 2118 „Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen unter Anwendung des Partnerschaftsmodells, insbesondere bei Großprojekten – Werkvertragsnorm“ für die Prüfung von Rechnungen und Mehrkostenforderungen wiederholt. (TZ 6)

Grundlagen und Vergaben

Die Festlegungen der Erschließung des Festspielbezirks und der damit zusammenhängenden logistischen Infrastruktur waren wesentliche Projektentscheidungen, die weitreichende Auswirkungen auf das Gesamtprojekt hatten und früh zu treffen waren. (TZ 7)

Abbildung: Salzburger Festspielbezirk



Quellen: basemap.at; Festspielfonds;
Darstellung: RH

Die vorgegebenen Ziele für die logistische Anbindung waren entscheidend für das Logistikkonzept mit der Anlieferung durch den Mönchsberg. Laut Machbarkeitsstudie war die im Oktober 2020 beschlossene Variante 3.2 mit 262,76 Mio. EUR jene mit den zweithöchsten Kosten im Vergleich der sieben Varianten und die Entscheidung für die Variante 3.2 mit erheblichen Risiken verbunden. (TZ 7)

Der Salzburger Festspielfonds gab im Generalplaner-Wettbewerb nicht explizit vor, Interimsflächen zu planen und zu berücksichtigen, obwohl er im Verfahren die Erforderlichkeit solcher Flächen nicht ausschloss. Zusätzlich erweiterte er im Zuge der Planungsphase seine Anforderungen zur Verfügbarkeit insbesondere des Großen Festspielhauses. Dadurch wurde es notwendig, Interimsflächen mit Bühnennutzung bereitzustellen. Der Salzburger Festspielfonds ordnete die prognostizierten Kosten der erforderlichen Interimsflächen nicht den Gesamtkosten des Projekts zu. Die Nachvollziehbarkeit der Gesamtkosten – im Sinne von sämtlichen durch das Projekt ausgelösten Kosten – wird dadurch eingeschränkt sein. (TZ 8)

Die zeitgerechte Bereitstellung der erforderlichen Interimsflächen war nicht als Meilenstein im Rahmenterminplan abgebildet, obwohl sie laut Risikobericht auf dem kritischen Weg[1] des Projekts lag. (TZ 8)

Das gewählte Verfahren eines EU-weiten, zweistufigen, nicht offenen Wettbewerbs zur Erlangung von Generalplaner-Leistungen war zweckmäßig, seine Durchführung war rechtskonform. (TZ 10)

Die der Auswahl des Siegerbeitrags vorgeschaltete Vorprüfung stellte Mängel bei den Kostenangaben der Wettbewerbsbeiträge, aber auch Unklarheiten in den Ausschreibungsunterlagen fest. Trotz der festgestellten Mängel und insbesondere der bei sieben Wettbewerbsbeiträgen erwarteten Kostenüberschreitungen waren keine Konsequenzen durch das Preisgericht dokumentiert. So vergab es für einen Beitrag den zweiten Platz, obwohl die Vorprüfung festgestellt hatte, dass er im vorgegebenen Kostenrahmen nicht umsetzbar war. Da die Ausschreibung im Fall unbefriedigender Leistungserfüllung durch den erstgereihten Auftragnehmer auch Verhandlungen mit dem zweitgereihten Bieter vorsah, schwächte der Salzburger Festspielfonds seine Möglichkeiten, die Einhaltung der Kostenvorgaben sicherzustellen. (TZ 10)

[1] Der kritische Weg ist die Verkettung von voneinander direkt abhängigen Abläufen eines Zeitplans. Er startet mit Projektbeginn und verläuft durchgehend bis Projektende. Veränderungen einzelner Abläufe am kritischen Weg haben direkte Auswirkung auf die Gesamtdauer des Projekts.

Die gewählten Vergabeverfahren für die Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle entsprachen den gesetzlichen Bestimmungen. Obwohl die Ausschreibung der beiden Dienstleistungen EU-weit bekanntgemacht wurde, war der Wettbewerb mit drei bzw. zwei Bietern je Vergabeverfahren gering. Der geschätzte Auftragswert war bei beiden Vergabeverfahren nicht schriftlich festgehalten. (TZ 11)

Risikomanagement

Die geplanten Maßnahmen zur Realisierung des Projekts Festspielbezirk 2030 sahen umfassende Eingriffe über und unter Tage am und im Mönchsberg vor, die den Abtransport – je nach Auflockerungsfaktor – von rd. 220.000 m^3 bis 250.000 m^3 Lockervolumen auslösen werden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fehlte für den Abtransport des Materials ab dem Neutortunnel und seine Deponierung ein Konzept. (TZ 13)

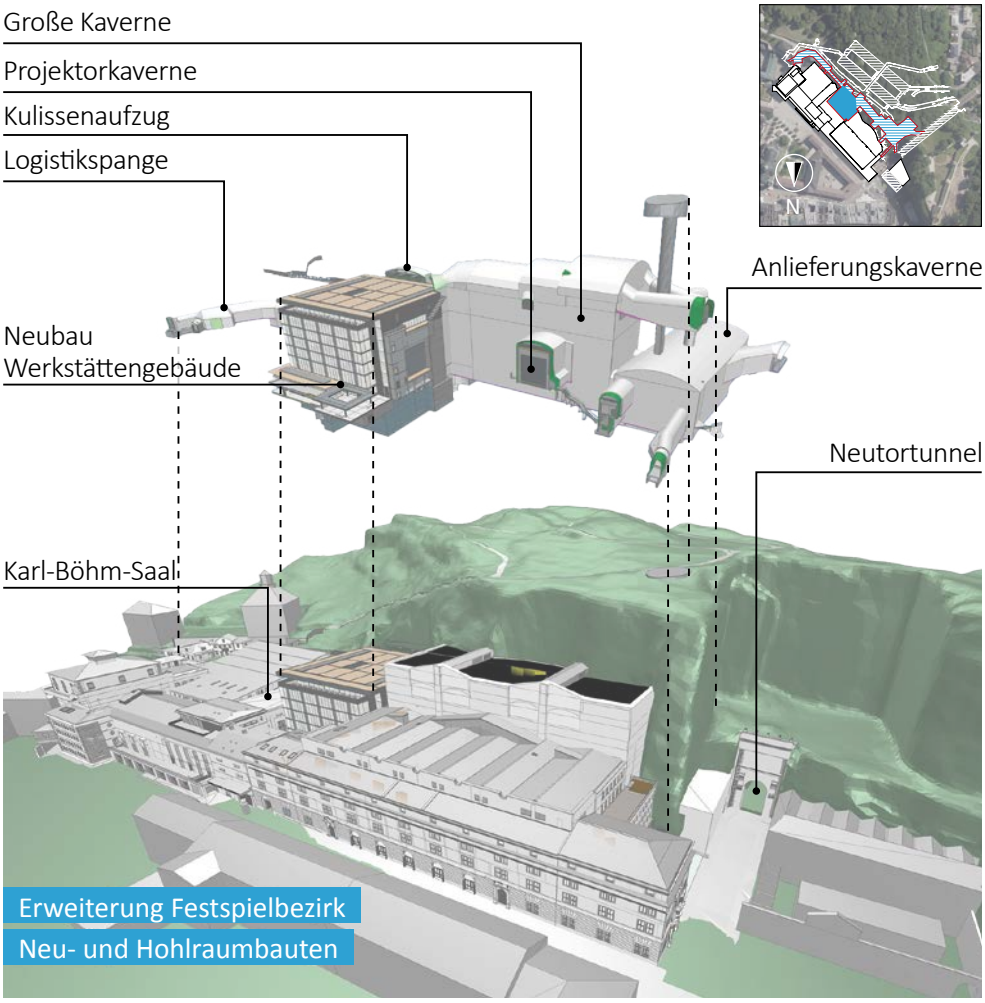
Die Arbeiten im Tagbau und in der Großen Kaverne hingen logistisch voneinander ab. Diese Abhängigkeit barg ein hohes Risiko zeitlicher Verzögerungen und somit auch von Mehrkosten. (TZ 13)

Die geringe Überlagerung der geplanten Hohlraumbauten, der schleifende Verschnitt der Kavernen mit der Böschung des Mönchsbergs, der Ausbruch von Hohlräumen in unmittelbarer Nähe von bereits bestehenden und genutzten Hohlräumen und Gebäuden sowie die im Nordabschnitt mit 30° bis 60° gegen Nordosten – also aus dem Hang heraus – einfallende Kluftschar[2] waren eine große bautechnische Herausforderung und stellten ein hohes Baugrundrisiko dar, das zu Projektverzögerungen und Mehrkosten führen kann. (TZ 13)

[2] Klüfte sind feine Fugen im Gestein, an denen nur geringfügige Bewegungen stattgefunden haben. Verlaufen mehrere Klüfte zueinander parallel oder annähernd parallel, wird dies als Kluftschar bezeichnet.

Die folgende Abbildung zeigt den Festspielbezirk mit den geplanten Neu- und Hohlraumbauten:

Abbildung: Geplante Neu- und Hohlraumbauten im Mönchsberg



Quellen: basemap.at; Festspielfonds; Darstellung: RH

Es lag keine geologische Detailkartierung des Projektgebiets vor. Die wasserwirtschaftliche Beweissicherung beschränkte sich auf die Messung eines Grundwasserpegels, fremde Rechte wurden nicht erhoben. (TZ 13)

Die Abrasivität[3] wurde für dieses Projekt lediglich an sieben Proben bestimmt. Berichte über den Bau der Mönchsberggaragen im Jahr 1974 enthielten Hinweise auf wesentlich höhere Werte des äquivalenten Quarzgehalts. Sowohl die Abrasivität als auch der äquivalente Quarzgehalt beeinflussen den Werkzeugverschleiß wesentlich. Auch Probleme beim Fräsen der Mönchsberg-Nagelfluh waren dokumentiert:

[3] Abrasivität beschreibt die reibende und schleifende Wirkung von Gestein und den damit verbundenen Verschleiß von Werkzeugen.

Laut den Berichten hatten Werkzeugverschleiß, Gewaltschäden an den Maschinen und logistische Herausforderungen beim Fräsvortrieb termin- und kostenwirksame Parameter dargestellt. (TZ 13)

Der RH anerkannte die frühe und umfassende Einbindung der für Denkmalschutz und andere Schutzstatus wesentlichen Stellen und Behörden in das Projekt Festspielbezirk 2030. (TZ 14)

Das Risiko für die Bestandsgebäude war mit einer Bandbreite von 0,5 % bis 1,6 % der prognostizierten Errichtungskosten aus Sicht des RH niedrig bewertet. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass

- für den Festspielbezirk ein umfassender Denkmalschutz unter Begutachtung und Beiziehung mehrerer unabhängiger Behörden und Gremien zu beachten war,
- noch nicht alle behördlichen Zustimmungen für die geschützten Bauten vorlagen und eine Behörde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch immer Bedenken äußerte,
- wenige Leistungen zum Denkmalschutz und Gebäudebestand beauftragt waren, der Vergabeumfang zu den restauratorischen Sanierungen noch nicht definiert war und damit Bieterverhalten und Preisniveau wenig bekannt waren,
- die Terminplanung keine ausreichenden Pufferzeiten enthielt und
- entsprechend dem beauftragten Leistungsumfang und dem noch nicht erfolgten Start der Hauptbautätigkeiten erst wenig in den Bestand eingegriffen worden war und somit die nicht direkt einsehbare Bausubstanz noch nicht umfassend beurteilt werden konnte. (TZ 14)

Der Salzburger Festspielfonds erfüllte die abfallrechtliche Vorgabe, ein Rückbaukonzept zu erstellen. (TZ 15)

Die – gegenüber Standardbauten deutlich höhere – Komplexität des Projekts Festspielbezirk 2030 bildete sich nicht in den festgelegten Reserven und Schwankungsbreiten ab. Die Werte der Kosten- und Risikoberichterstattung waren nicht direkt verknüpft. Dadurch waren die Gesamtkosten und insbesondere der Status der Reserven und Risiken nur eingeschränkt nachvollziehbar. (TZ 16)

Terminentwicklung

Die Gesamtfertigstellung verzögerte sich nach dem Rahmenterminplan von April 2025 – im Vergleich zum Rahmenterminplan von Februar 2022 – um knapp drei Jahre. Gründe dafür waren der Verzug bei Planungsleistungen und der bewusst gewählte spätere Beginn des Hohlraumbaus. (TZ 17)

Auch der neue Terminplan war ambitioniert. Die Komplexität des Projekts, einander zeitlich beeinflussende Bauaufträge und die Bekämpfung von Vergabeentscheidungen können zu weiteren Verzögerungen führen. (TZ 17)

Kosten

Die Bereitstellung der für die Projektrealisierung notwendigen Erweiterungsflächen und die Herstellung der angestrebten Eigentumsverhältnisse bzw. Nutzungsrechte daran waren vor Planungsbeginn nicht abgeschlossen; dadurch blieben wesentliche Projektgrundlagen unklar. Der Salzburger Festspielfonds nahm sich damit die Möglichkeit, im Rahmen des Wettbewerbs Vorgaben zu definieren, deren Umsetzung zu gewährleisten war. Die Klärung der Grundstückssituation lag auf dem kritischen Weg des Projekts. (TZ 18)

Der Salzburger Festspielfonds ordnete die prognostizierten Grundstückskosten sowie Beratungs- und Gutachtenskosten zur Klärung der Grundstückssituation nicht den Gesamtkosten des Projekts zu. Die Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Gesamtkosten – im Sinne von sämtlichen durch das Projekt ausgelösten Kosten – waren dadurch nicht gegeben. (TZ 18)

Der Salzburger Festspielfonds vereinbarte mit dem Generalplaner die Anwendung des Design-to-Cost-Ansatzes. Dies mit dem Ziel der Kosteneinhaltung unter Berücksichtigung von Qualitäten und Terminen. Nach Ansicht des RH überstieg jedoch der potenzielle Mehrbedarf von bis zu 72,83 Mio. EUR (25 % der Errichtungskosten exklusive Reserven) laut Machbarkeitsstudie bereits die planerischen Möglichkeiten zur Kostenreduktion. Unter der Prämisse, dass der vorgegebene Kostenrahmen eingehalten wird, war daher von Projektbeginn an mit Abweichungen von den in den Zielvorgaben definierten Funktionen und Qualitäten zu rechnen. Die unterschiedlichen Auffassungen zur Zielkonformität von Vorschlägen zur Kostenreduktion (z.B. Verlagerung des Werkstättengebäudes an einen Ort außerhalb des Festspielbezirks) und die ungeklärte Zuordnung der Ursachen von Projektänderungen (zu verschiedenen Projektbeteiligten) bargen zusätzlich das Risiko von Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer. Diese Mehrkostenforderungen würden ungeachtet der Begründung und Sphärenzuordnung einen erhöhten Steuerungsaufwand auf der Bauherrenseite mit sich bringen. (TZ 19)

Die Baukosten der Zielplanung lagen mit 217,00 Mio. EUR (Preisbasis Juni 2019) 19 % über jenen der Machbarkeitsstudie. Die Baukosten erhöhten sich mit zunehmender Planungsgenauigkeit, sodass der Salzburger Festspielfonds Maßnahmen setzen musste, um weiteren Steigerungen entgegenzuwirken. Der Salzburger Festspielfonds hatte angesichts der bereits in der Vorentwurfsphase berücksichtigten Anpassungen von 38,47 Mio. EUR nur mehr wenig Handlungsspielraum bei steigenden Baukosten. (TZ 20)

Die zu Projektbeginn angenommene Valorisierung von 3 % pro Jahr stellte eine adäquate Abschätzung zukünftiger Preissteigerungen dar. Zwischen 2020 und 2023 stiegen die Preise stark an. In Kombination mit einer längeren Projektdauer führte dies zur Anpassung der Valorisierungskosten um rd. 105,25 Mio. EUR (von 72,24 Mio. EUR auf 177,50 Mio. EUR). (TZ 21)

Die zunehmende Volatilität im Bausektor – erkennbar am sprunghaften Anstieg von Baukosten- und Baupreisindex sowie an deren ungleichem Verlauf – machte treffsichere Prognosen zur Valorisierung zunehmend schwieriger. Den Valorisierungskosten sollte erhöhte Aufmerksamkeit im weiteren Projektverlauf zukommen. Neben den Preissteigerungen waren insbesondere die Verschiebung und Verlängerung der Projektdauer mitentscheidend für den starken Anstieg der prognostizierten Valorisierungskosten. (TZ 21)

Aufgrund der aufgezeigten komplexen Rahmenbedingungen und der dadurch bestehenden Risiken bei der Projektrealisierung war nicht davon auszugehen, dass die prognostizierten Gesamtkosten von 532,07 Mio. EUR für das Gesamtprojekt mit den Bauphasen 1 und 2 unterschritten werden. Unter Berücksichtigung der – in dieser Projektphase und bei dieser Komplexität des Projekts – angemessenen Schwankungsbreite von +/-20 % ermittelte der RH Gesamtkosten von bis zu 636,23 Mio. EUR. Dies umfasste insbesondere die Umsetzung beider Bauphasen, Interimslokationen und operative Zusatzkosten. (TZ 22)

Für einen erheblichen Teil des Gesamtprojekts war die Finanzierung noch nicht gesichert. Bei Berücksichtigung aller bekannt gegebenen, durch das Projekt ausgelösten Kosten und einer Schwankungsbreite von 0 % bis +20 % fehlten mit Stand Oktober 2025 konkrete Vereinbarungen oder Festlegungen zur Finanzierung von 88,84 Mio. EUR bis 193,00 Mio. EUR. Die Aufteilung des Projekts in zwei Bauphasen und die fehlende Finanzierungsvereinbarung für die Bauphase 2 erhöhten das Risiko von Mehrkosten infolge einer zeitlichen Entflechtung der beiden Bauphasen. Durch das Projekt ausgelöste Kosten von 51,07 Mio. EUR waren nicht in der Kostendarstellung enthalten. (TZ 22)

Angesichts des geringen Auftragsstandes von unter 15 % bezogen auf das Gesamtprojekt war das Wissen über Marktresonanz und Preisniveau gering, was die Kostenunsicherheit erhöhte. Dies traf auch auf die noch nicht umgesetzten Hauptbautätigkeiten und die damit verbundenen Unsicherheitsfaktoren zu (Zusammenspiel aller Projektbeteiligten, Auftragnehmer-Performance, Bausubstanz, Schad- und Störstoffe, unerwartete Denkmalfunde etc.). (TZ 22)

Der Salzburger Festspielfonds berücksichtigte die Lebenszykluskosten im Entscheidungsprozess für geplante Projektänderungen mit. Eine Grundlage dafür lag erst mit dem freigegebenen Vorentwurf im November 2024 vor. Eine frühere Berücksichtigung der Lebenszykluskosten war aufgrund der fehlenden Referenz erschwert. (TZ 23)

Im September 2025 – lange vor den Hauptbautätigkeiten – lagen die anerkannten Mehrkostenforderungen bei 3,10 Mio. EUR und die weiteren prognostizierten Mehrkosten bei 10,74 Mio. EUR. (TZ 24)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Der RH empfahl dem Salzburger Festspielfonds,

- sämtliche durch das Projekt ausgelösten Kosten für die Berichterstattung in den Gesamtkosten auszuweisen, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen. (TZ 8, TZ 18, TZ 22)

- die Abhängigkeit zwischen den Arbeiten im Tagbau und in der Kaverne zu entflechten bzw. rechtzeitig Alternativen zu entwickeln, um die gegenseitige Beeinflussung der Arbeiten zu minimieren und Verzögerungen im Bauablauf zu verringern. (TZ 13)

- die geotechnischen, terminlichen, finanziellen und vertraglichen Risiken möglichst lückenlos zu identifizieren, zu bewerten und Szenarien zu entwickeln, um durch ein professionelles Management die potenziellen Risiken möglichst zu minimieren. (TZ 13)

- Szenarien zu entwickeln, um auf Terminverzögerungen flexibel reagieren zu können. Damit sollte erreicht werden, dass die Auswirkungen der Terminverzögerungen auf die Kosten minimiert werden. (TZ 17)

- ehestmöglich Klarheit über die Finanzierung des Gesamtprojekts herzustellen. (TZ 22)

- Anti-Claim-Management-Maßnahmen – wie eine klare Gestaltung von Verträgen und vollständige Leistungsbeschreibungen sowie sorgfältige Angebotsprüfungen – zu forcieren, um Kostensteigerungen infolge von Mehrkostenforderungen entgegenzuwirken. (TZ 24)



Salzburger Festspielbezirk 2030: Projektvorbereitung

PRÜFBERICHT

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von März 2025 bis Oktober 2025 beim Salzburger Festspielfonds (in der Folge: **Festspielfonds**) die Planungsphase und die Vorbereitung des Projekts Festspielbezirk 2030.

Ziel der Überprüfung war es insbesondere,

- die Projektorganisation,
- die Ermittlung der Planungsunterlagen,
- ausgewählte Vergabeverfahren,
- die Kosten- und Terminentwicklung sowie
- das Risikomanagement

zu beurteilen.

Die Überprüfung umfasste den Zeitraum 2018 bis Oktober 2025; soweit erforderlich, bezog der RH auch frühere Entwicklungen ein. Der RH weist darauf hin, dass er seine Würdigungen und Empfehlungen auf die zur Zeit seiner Prüfung gegebenen Sachverhalte und getroffenen Entscheidungen zum Projekt Festspielbezirk 2030 aufbaute. Nachfolgende Weiterentwicklungen des Projekts sowie danach gesetzte Maßnahmen und spätere Entscheidungen im Projektablauf berücksichtigte der RH in dieser Gebarungsüberprüfung nicht. Dies aufgrund seiner verfassungsgesetzlichen Aufgabe als Kontrollorgan, das im Nachhinein Fakten analysiert, beurteilt und daraus Empfehlungen ableitet.

Die Gebarungsüberprüfung geht auch auf das Bürgerbeteiligungsverfahren des RH im Rahmen seiner Prüfungsplanung zurück.

Die im Bericht angeführten Beträge beinhalten – soweit nicht ausdrücklich anders angegeben – keine Umsatzsteuer.

(2) (a) Bauherr des Projekts Festspielbezirk 2030 war der Festspielfonds. Bei diesem waren die gemäß Salzburger Festspielfondsgesetz[4] vorgesehenen Organe Delegiertenversammlung, Kuratorium und Direktorium eingerichtet. Aufgrund der zentralen Rolle des Festspielfonds beim Projekt Festspielbezirk 2030 erläutert der RH in der Folge dessen Zusammensetzung und wesentliche Aufgaben:

(b) Die Delegiertenversammlung bestand aus 15 Mitgliedern, die von den Abgangsträgern

- Bund (sechs Mitglieder),
- Land Salzburg (drei Mitglieder),
- Stadt Salzburg (drei Mitglieder) und
- Salzburger Tourismusförderungsfonds[5] (drei Mitglieder)

zu entsenden waren. Sie nahm den Jahres- und Rechenschaftsbericht entgegen und den vom Direktorium ausgearbeiteten Jahresvoranschlag sowie das Programm der Salzburger Festspiele zur Kenntnis.

(c) Das Kuratorium bestand aus fünf von den Abgangsträgern entsandten Mitgliedern[6]. Weiters gehörten ihm Mitglieder mit beratender Stimme an: die Geschäftsführerin bzw. der Geschäftsführer der Bundestheater-Holding GmbH und die bzw. der Vorsitzende des Direktoriums. Es hatte auf Vorschlag des Salzburger Tourismusförderungsfonds, der im Einvernehmen mit der Internationalen Stiftung Mozarteum zu erstatten war, ein weiteres Mitglied mit beratender Stimme zu kooptieren. Das Kuratorium hatte u.a. die laufende Gebarung zu prüfen und zu überwachen, die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden und die Mitglieder des Direktoriums zu bestellen und abzuberufen sowie Vereinbarungen zu genehmigen, die über den gewöhnlichen Geschäftsbetrieb hinausgingen und für die Gestaltung der Salzburger Festspiele sowie anderer Veranstaltungen des Festspielfonds von wesentlicher Bedeutung waren.

(d) Das Direktorium bestand aus der bzw. dem Vorsitzenden (Präsidentin bzw. Präsident), die bzw. der im Einvernehmen mit den bis zu vier weiteren Mitgliedern des Direktoriums die laufenden Geschäfte in künstlerischer und organisatorischer Hinsicht führte. Im überprüften Zeitraum waren die Präsidentin, der Intendant und der Kaufmännische Direktor als Direktoriumsmitglieder bestellt[7]. Zum Wirkungsbereich des Direktoriums gehörten insbesondere die Vorbereitung und Durchführung

[4] Bundesgesetz vom 12. Juli 1950 über die Errichtung eines „Salzburger Festspielfonds“, BGBl. 147/1950

[5] vormals Fremdenverkehrsförderungsfonds des Landes Salzburg

[6] Zusammensetzung Kuratorium: Bund: zwei Mitglieder, Land Salzburg: ein Mitglied, Stadt Salzburg: ein Mitglied, Salzburger Tourismusförderungsfonds: ein Mitglied

[7] Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (März 2025 bis Oktober 2025) amtierten die Präsidentin Dr.in Kristina Hammer, der Intendant Markus Hinterhäuser und der Kaufmännische Direktor Mag. Lukas Crepaz.

der Salzburger Festspiele sowie aller anderen künstlerischen Veranstaltungen des Festspielfonds, der Abschluss von Verträgen unter Beachtung des Genehmigungsvorbehalts des Kuratoriums und die Aufstellung des Jahresvoranschlags. Die dem Direktorium unterstehende Verwaltung des Festspielfonds umfasste mehr als 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter[8].

(e) Der Bund hatte den Abgang des Festspielfonds zu 40 % zu tragen, das Land Salzburg, die Stadt Salzburg und der Salzburger Tourismusförderungsfonds zu je 20 %. Sie waren im Kuratorium und in der Delegiertenversammlung entsprechend dem jeweils finanzierten Anteil vertreten.

(3) Zu dem im April 2026 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Festspielfonds und die Stadt Salzburg im Mai 2026, das Land Salzburg im Juni 2026 und das Bundesministerium für Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport im Juli 2026 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2026.

(4) (a) Die Stellungnahme des Festspielfonds enthielt neben Ausführungen zu den einzelnen TZ auch Ausführungen etwa zur Kurzfassung und zum Abschnitt „Empfehlungen des RH“. Der RH gibt diese Ausführungen – im Sinne der Übersichtlichkeit und leichteren Lesbarkeit – bei den jeweils sachlich angesprochenen TZ wieder. Der Festspielfonds hielt in seiner Stellungnahme generell fest, dass ihm der Bericht mit seinen Empfehlungen schon in einer frühen Phase ermögliche, wo notwendig Anpassungen und weitere Maßnahmen zur Risikoreduzierung vorzunehmen. Er sehe den vorliegenden Bericht als Unterstützung der Projektarbeit.

(b) Die Stadt Salzburg betonte in ihrer Stellungnahme, dass sie die Prüfung als ergänzende Kontrolle sehe und diese einen Mehrwert generiere. Sie schloss sich der Stellungnahme des Festspielfonds an und ergänzte diese um Ausführungen zu Risiken und Reserven (TZ 16) sowie Gesamtkosten (TZ 22). Der RH adressierte die Gegenäußerung zur Stellungnahme des Festspielfonds daher auch an die Stadt Salzburg.

(c) Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme einleitend mit, dass die Sanierung des Salzburger Festspielbezirks für die Salzburger Festspiele von zentraler Bedeutung sei und als wesentlicher Faktor für einen weiterhin erfolgreichen Betrieb des Festivals gesehen werde. Dies mit dem Anspruch, auch in Hinkunft das weltweit bedeutendste Drei-Sparten-Festival (Oper, Konzert, Schauspiel) für klassische Kunst zu sein.

[8] Mitarbeiterzahl laut RH-Bericht „Durchschnittliche Einkommen und zusätzliche Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes 2023 und 2024“ (Reihe Einkommen 2025/1) 531

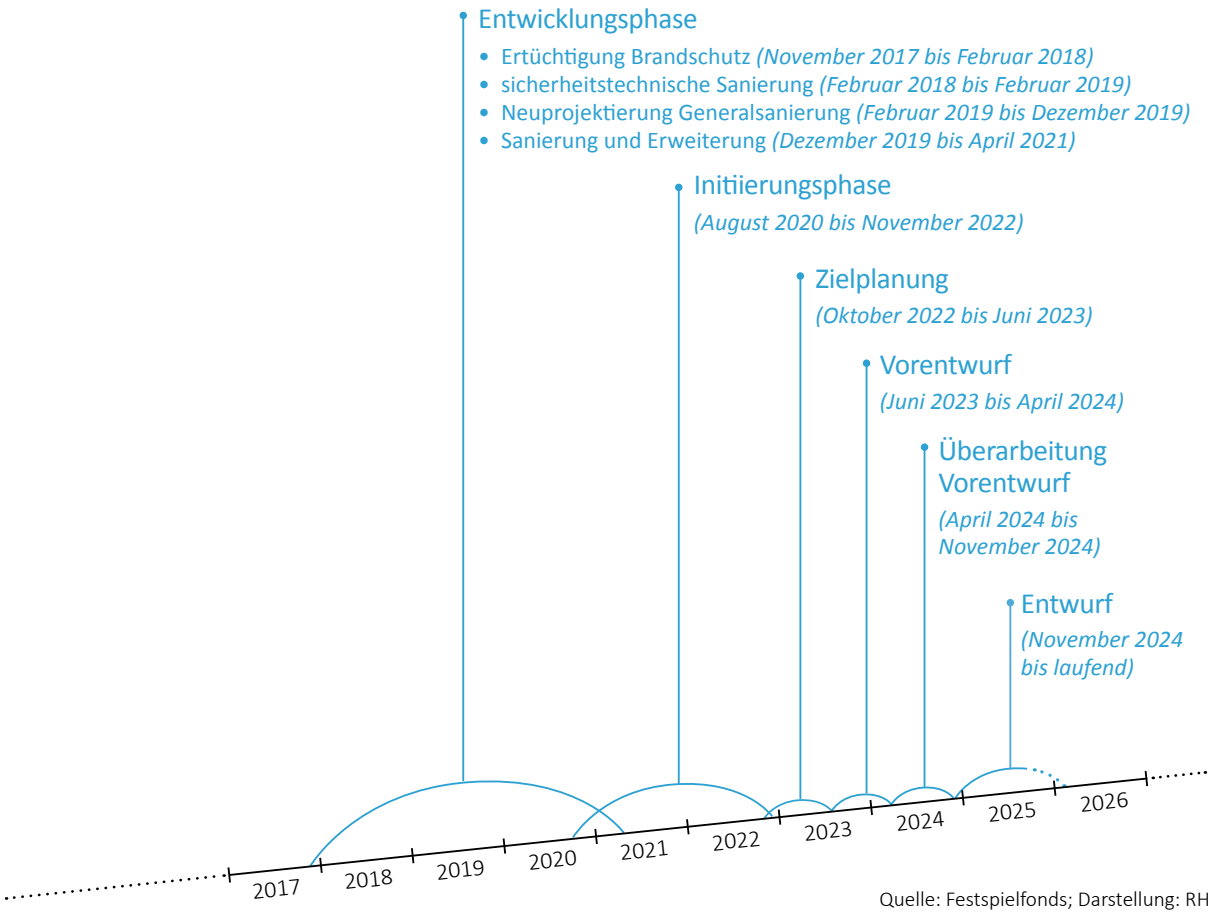
(d) Das Bundesministerium für Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport führte in seiner Stellungnahme einleitend aus, dass die Feststellungen und Empfehlungen des RH eine fundierte Unterstützung für eine erfolgreiche Umsetzung des Projekts Festspielbezirk 2030 bieten würden.

(5) Aufgrund der fortschreitenden Projektentwicklung von der Gebarungsüberprüfung (März 2025 bis Oktober 2025) bis zur Übermittlung der Stellungnahmen (Mai 2026 bis Juli 2026) hielt der RH generell fest, dass zwischenzeitlich durch Entscheidungen von Behörden und Projektpartnern, aber auch durch Maßnahmen des Festspielfonds vom RH aufgezeigte Mängel teilweise bereits gelöst sein konnten bzw. diese Maßnahmen grundsätzlich geeignet sein konnten, die aufgezeigten Risiken zu verringern. Der RH geht darauf in der Folge im Prüfbericht näher ein (siehe insbesondere TZ 5 und TZ 14).

Chronologie der Entscheidungsfindung

2 (1) Die folgende Abbildung zeigt die Planungsphasen des Projekts Festspielbezirk 2030 bis zum Oktober 2025:

Abbildung 1: Planungsphasen Projekt Festspielbezirk 2030



Quelle: Festspielfonds; Darstellung: RH

(2) Entwicklungsphase

Der Entwicklung des Projekts ging die Planung von Brandschutzmaßnahmen im Rahmen des Masterplans Gebäudesicherheit im Großen Festspielhaus mit einem Sanierungsvolumen von 10,80 Mio. EUR voraus. Eine Grobkostenschätzung vom November 2017 für eine sicherheitstechnische Sanierung belief sich auf 22,50 Mio. EUR. Nachdem die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (**BIG**) den Zustand der Gebäude des Festspielbezirks erfasst hatte und mehrere Varianten zur Sanierung und Erweiterung dieser Gebäude ausgearbeitet worden waren, beschloss der Festspielfonds im Oktober 2020, die Variante 3.2 „Zeitgemäße und effiziente Funktionalität“ mit Errichtungskosten von 262,76 Mio. EUR (Preisbasis zweites Quar-

tal 2019) mit einer Schwankungsbreite von +/-25 % weiter zu verfolgen. Inklusive einer Vorausvalorisierung von 3 % pro Jahr ergaben sich Errichtungskosten von 335,00 Mio. EUR.

(3) Initiierungsphase und Zielplanung

Im November 2020 schlossen der Bund, das Land Salzburg und die Stadt Salzburg eine „politische Vereinbarung“ zur Finanzierung des Sanierungs- und Erweiterungsprojekts des Festspielfonds. Darin vorgesehen war ein Finanzierungsschlüssel von 40:30:30 für die prognostizierten „Projektkosten“ von 335,00 Mio. EUR. Von Dezember 2021 bis April 2022 folgten auf Basis der politischen Vereinbarung Finanzierungsvereinbarungen zwischen dem Festspielfonds und dem Bund, dem Land Salzburg und der Stadt Salzburg.

In weiterer Folge legte der Festspielfonds die Projektorganisation fest, verhandelte mit der BIG (Eigentümer des Großen Festspielhauses) und der Stadt Salzburg über einen möglichen Erwerb von Grundstücken durch den Festspielfonds, schrieb die notwendigen Dienstleistungen und Planungsarbeiten aus und startete den Wettbewerb zur Beauftragung des Generalplaners.

Im Dezember 2022 berichtete die Projektsteuerung, dass aufgrund der Baupreissteigerung die Prognose für die Errichtungskosten – ohne Berücksichtigung der Vorausvalorisierung – von 262,76 Mio. EUR (Preisbasis Juni 2019) auf 316,63 Mio. EUR (Preisbasis Dezember 2022) gestiegen sei.

(4) Vorentwurf

Im Juni 2023 begann die Vorentwurfsphase für das Projekt. Der Festspielfonds erhöhte die Prognose für die Errichtungskosten unter Einbindung der Projektsteuerung auf 312,00 Mio. EUR (Preisbasis zweites Quartal 2019). Valorisiert bis zum damals geplanten Bauende im Jahr 2032 ergaben sich Errichtungskosten von 481,00 Mio. EUR mit einer Schwankungsbreite von +/-10 %. Mangels budgetärer Deckung der gestiegenen prognostizierten Errichtungskosten von 481,00 Mio. EUR versuchte der Festspielfonds, durch Verhandlungen mit dem Bund, dem Land Salzburg und der Stadt Salzburg die Finanzierung sicherzustellen. Zusätzlich definierte er sogenannte Abwurfpakete, um die prognostizierten Errichtungskosten zu senken. Die Abwurfpakete sollten baulich und zeitlich getrennt sowie unabhängig vom Hauptprojekt umsetzbar sein.

Das neu strukturierte Konzept für die Realisierung des Projekts Festspielbezirk 2030 von Februar 2024 sah zwei getrennte Bauphasen vor:

- Die Bauphase 1 war durch die abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarungen abgedeckt: Sanierung des Großen Festspielhauses; Neubauten im Mönchsberg inklusive Hohlraumbau.
- Die Bauphase 2 war nicht mehr von den Finanzierungsvereinbarungen umfasst. Sie bestand aus den Abwurfpaketen: Haus für Mozart; Sanierung der Felsenreitschule; Haus Mönchsberg 1 (ab November 2024 nicht mehr Teil des Projekts).

Die Neustrukturierung des Projekts Festspielbezirk 2030 hatte das Ziel, die Bauphase 1 mit prognostizierten Errichtungskosten von 394,80 Mio. EUR und die Bauphase 2 mit prognostizierten Errichtungskosten von 86,20 Mio. EUR inklusive Vorausvalorisierung umzusetzen. Die prognostizierten Errichtungskosten für die beiden Bauphasen beliefen sich auf insgesamt 481,00 Mio. EUR. Das Bauende verschob sich auf März 2033.

Auf Basis des überarbeiteten Vorentwurfs und der prognostizierten Errichtungskosten von 394,80 Mio. EUR für die Bauphase 1 sowie Interimskosten für die Aussiedlung von Werkstätten und Büros während des Umbaus von 34,80 Mio. EUR schlossen der Bund, das Land Salzburg und die Stadt Salzburg im November 2024 ein Übereinkommen, das die politische Vereinbarung zur Projektfinanzierung vom November 2020 ergänzte. Die Bauphase 2 war nicht mehr Teil dieses Übereinkommens.

Im November 2024 gab der Festspielfonds den Vorentwurf frei und die Entwurfsplanung startete. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung plante der Festspielfonds, die Hauptbautätigkeiten mit dem Hohlraumbau inklusive Baugrubenaushub mit 1. September 2026 zu beginnen.

Projektbeschreibung

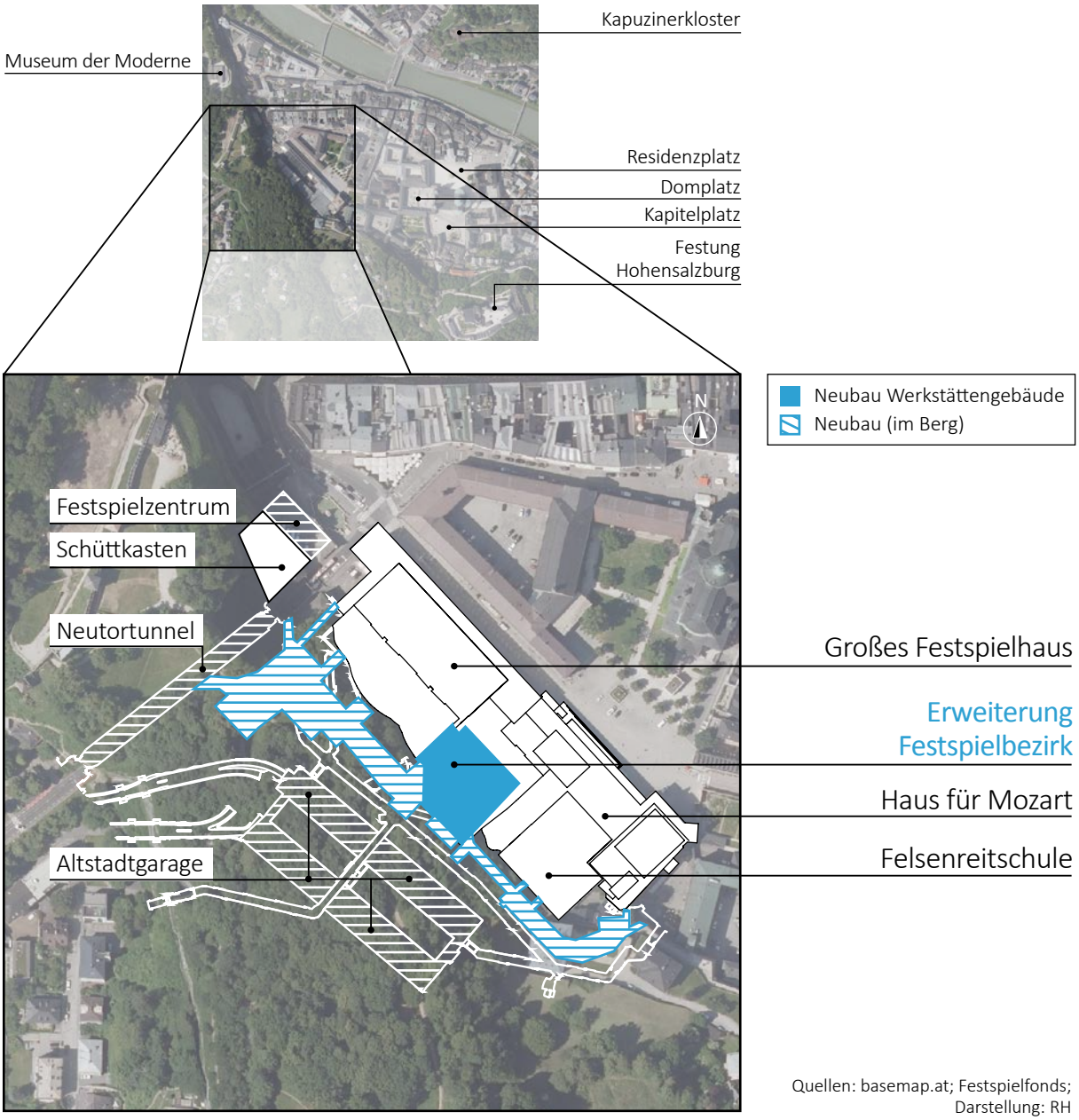
3.1 (1) Der Festspielbezirk ist ein Gebäudekomplex in der Salzburger Altstadt. Er wurde ab dem 17. Jahrhundert in mehreren Bauphasen errichtet, mehrmals erweitert und umgebaut.[9] Begrenzt wird er vom Toscaninihof im Süden, dem Mönchsberg im Westen, der Hofstallgasse im Osten und dem Schüttkasten im Norden. Der Festspielbezirk besteht aus den Spielstätten Großes Festspielhaus, Haus für Mozart und Felsenreitschule mit insgesamt 5.086 Sitzplätzen.[10] Zusätzlich befinden sich dort Räume für die Verwaltung, den Ticketverkauf und für Werkstätten (u.a. Schneiderei, Tischlerei, Schlosserei, Malerei). Der Festspielbezirk hat eine Nutzfläche von 36.510 m^2.

[9] 17. Jahrhundert: Fürsterzbischöflicher Marstall und Reitschule; 19. Jahrhundert: Große Reitschule; 1924 bis 1927: Umbau (Hütter und Holzmeister); 1937/38: Umbau (Holzmeister); 1954 bis 1960: Umbau Großes Festspielhaus; 2003 bis 2006: Umbau Kleines Festspielhaus und Umbenennung in Haus für Mozart (Holzbauer); 2010 bis 2011: Erneuerung der Dachkonstruktion der Felsenreitschule (Architekturbüro Halle 1)

[10] Rund 260.000 Besucherinnen und Besucher frequentieren allein die Sommerfestspiele.

Die nachstehende Abbildung zeigt den Bestand des Festspielbezirks und die geplante Erweiterung:

Abbildung 2: Salzburger Festspielbezirk



Quellen: basemap.at; Festspielfonds; Darstellung: RH

Der Festspielbezirk liegt in der Kernzone des UNESCO[11]-Welterbes Salzburg. Die Gebäude stehen als Bauensemble innerhalb der Schutzzone I unter besonderem

[11] **UNESCO** = United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation

Schutz des Salzburger Altstadterhaltungsgesetzes 1980[12]. Große Teile des Gebäudebestands sind denkmalgeschützt. Der Mönchsberg ist gemäß Verordnung der Salzburger Landesregierung vom Februar 1981[13] Landschaftsschutzgebiet.

In einem Strategieworkshop definierte der Festspielfonds im April 2019, „mit der Generalsanierung die baulich-technische Infrastruktur auf Basis eines neuen Nutzerbedarfsprogramms zu bewahren, zu erneuern und zu ergänzen". Das Projekt Festspielbezirk 2030 beinhaltete die Sanierung bzw. den Abriss von Teilen des Bestands, die Errichtung von Zu- und Neubauten und eine Bestandserweiterung angrenzend an die Festspielhäuser samt Errichtung der Logistikinfrastruktur im Mönchsberg (Hohlraumbau).

(2) Kein Bestandteil des Projekts Festspielbezirk 2030 waren die Sanierung des Schüttkastens (u.a. mit Kartenbüro und Proberäumlichkeiten) und der davor gelegene Neubau des Festspielzentrums. Dieses Vorhaben sollte aus Mitteln des Festspielfonds und eines privaten Geldgebers finanziert werden. Die beauftragten Architekten gingen 2023 dafür von Errichtungskosten in Höhe von 18,53 Mio. EUR aus, der private Finanzierungsanteil für das Festspielzentrum sollte maximal 11,75 Mio. EUR betragen. Die Eröffnung des Festspielzentrums war für Sommer 2026 geplant.

3.2 Der RH hielt fest, dass das Projekt Festspielbezirk 2030 in mehrfacher Hinsicht komplex war, u.a. aufgrund der beengten innerstädtischen Lage, der begrenzten Flächenverfügbarkeit, des historischen Baubestands, des Hohlraumbaus im Mönchsberg und der Nutzung als Veranstaltungsstätten mit 5.086 Sitzplätzen. Es beinhaltete rechtliche, planerische, betriebliche, bauliche sowie finanzielle Herausforderungen und Risiken für den Festspielfonds (siehe dazu TZ 12 bis TZ 16).

[12] LGBl. 50/1980 i.d.g.F.

[13] Mönchsberg-Rainberg-Landschaftsschutzverordnung 1981, LGBl. 23/1981 i.d.g.F.

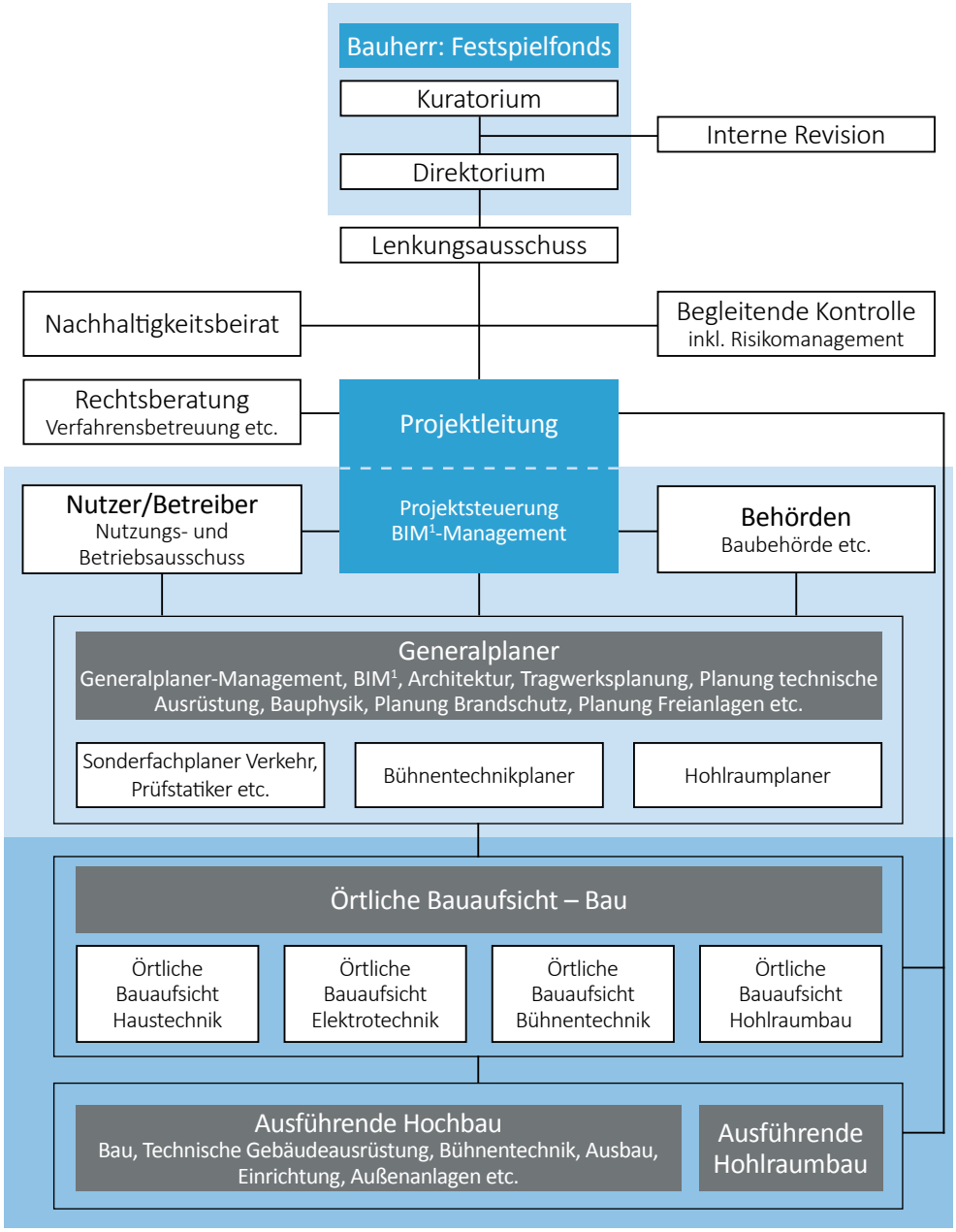
Organisation des Projekts Festspielbezirk 2030

Projektaufbauorganisation

4.1 (1) Für das Projekt Festspielbezirk 2030 setzte das Kuratorium ab Oktober 2020 eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Kaufmännischen Direktors des Festspielfonds ein, um eine bestmögliche Abwicklungsstruktur zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe – bestehend aus Experten des Festspielfonds, Vertretern des Landes Salzburg, der Stadt Salzburg und der BIG, einem Wirtschaftsprüfer und einem externen Vergaberechtsexperten – empfahl dem Kuratorium, das Projekt Festspielbezirk 2030 mit dem Festspielfonds als Bauherrn in einer eigenen Projektorganisation und nicht in der Linienorganisation des Festspielfonds abzuwickeln. Andere untersuchte Modelle, wie die Gründung einer Projektgesellschaft und eine Verwaltungskooperation zwischen dem Festspielfonds und der BIG, wurden verworfen. Im Juli 2021 schrieb der Festspielfonds die Projektsteuerung aus (TZ 11).

(2) (a) Nachstehende Abbildung zeigt die auf Empfehlung der Arbeitsgruppe und Beschluss des Kuratoriums umgesetzte Projektaufbauorganisation und die vorgesehenen Projektbeteiligten:

Abbildung 3: Projektaufbauorganisation des Projekts Festspielbezirk 2030



[1] Building Information Modelling

Quelle: Festspielfonds; Darstellung: RH

(b) Kuratorium

Das Kuratorium entschied auf Empfehlung des Lenkungsausschusses und des Direktoriums strategische Angelegenheiten und Sachverhalte mit finanziellen Auswirkungen über den in der Zeichnungsrichtlinie festgelegten Grenzen (Beschaffungen über 7,5 Mio. EUR und die Verwendung von Reserven über 2,0 Mio. EUR). Weiters beschloss es die Geschäftsordnung des Lenkungsausschusses.

(c) Direktorium

Das Direktorium war Projektauftraggeber. Zu seinen Aufgaben gehörte auch der Abschluss von Verträgen.

(d) Lenkungsausschuss

Das überwiegend mit Bauexperten der Finanzierer (Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg), der BIG und des Festspielfonds besetzte Gremium hatte sich im April 2021 konstituiert und nahm eine zentrale Rolle ein. Es hatte die erfolgreiche Umsetzung des Projekts (Qualitäten, Kosten, Termine) sicherzustellen und dabei nachrangig die Interessen der Stakeholder (u.a. der Finanzierer und der BIG als Bestandgeber) zu wahren. Der Lenkungsausschuss entschied im Rahmen der Vorgaben des Direktoriums – abgestimmt mit dem Kuratorium – über Meilensteine und Grundsatzangelegenheiten auf Basis eines Zielkatalogs; dabei waren die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit von Maßnahmen zu berücksichtigen. Er war gegenüber der Projektleitung weisungsberechtigt.

(e) Projektleitung

Die Projektleitung führte das Projekt, traf im Rahmen der Vorgaben des Lenkungsausschusses, des Direktoriums und des Kuratoriums projektrelevante Entscheidungen und leistete alle nicht-delegierbaren Bauherrenaufgaben. Das Direktorium betraute mit der Projektleitung nach Zustimmung des Kuratoriums im April 2021 einen seit 2019 beim Festspielfonds tätigen Baumanager.

(f) Nutzer/Betreiber

Nutzer- und Betreibervertreterinnen bzw. -vertreter des Festspielfonds definierten, moderiert von einem externen Experten, die Anforderungen als Vorgabe für die Planer und prüften sie zuvor auf Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit. Ein Nutzungs- und Betriebsausschuss, der sich aus dem Kaufmännischen Direktor und wesentlichen Führungskräften des Festspielfonds, der Projektleitung und der Projektsteuerung zusammensetzte, entschied über die Umsetzung der Anforderungen oder leitete sie

an die zuständigen Projektbeteiligten weiter. Er trat erstmals im August 2023 zusammen.

(g) Nachhaltigkeitsbeirat

Ein mit unabhängigen Fachleuten und Vertreterinnen und Vertretern des Festspielfonds besetzter Nachhaltigkeitsbeirat – konstituiert im November 2022 – beriet den Lenkungsausschuss und die Projektleitung bei soziokulturellen, ökologischen und ökonomischen Grundsatzthemen, Qualitätsfragen und Richtungsentscheidungen.

(h) Interne Revision

Die Interne Revision des Festspielfonds konnte alle auf die Projektbeteiligten übertragbaren Angelegenheiten für den Lenkungsausschuss, das Direktorium und das Kuratorium prüfen. Sie prüfte die Vertragskonformität des Eingangs und der Verwendung der Finanzmittel der Gebietskörperschaften Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg (Baukonto).

(i) Externe Dienstleister

Das Direktorium setzte für Projektsteuerung, Planung, Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle, Rechtsberatung und weitere Dienstleistungsaufträge externe Unternehmen ein. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren u.a. die Projektsteuerung, die Begleitende Kontrolle, die Hohlraumplanung, die Generalplanung, die Unterstützung der Projektleitung und die Bühnentechnikplanung beauftragt.

4.2 Der RH anerkannte, dass sich der Festspielfonds in einer Arbeitsgruppe mit den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Projektstrukturen auseinandersetzte. Die gewählte Aufbauorganisation und die vorgesehenen Projektrollen erachtete der RH als dem Umfang und der Komplexität des Projekts angemessen.

Er wies darauf hin, dass wesentliche Dienstleistungen wie Planung, Projektsteuerung, Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle externe Unternehmen erbrachten. Der Projekterfolg wird daher auch davon abhängen, ob und inwieweit diese Dienstleister ihre Leistungen zeitgerecht und in der vereinbarten Qualität erbringen bzw. ob der Festspielfonds dies durchsetzen kann.

4.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass der RH die Angemessenheit der gewählten Projektaufbauorganisation bestätige.

Projektablauforganisation

5.1 (1) Aufgabe der Projektsteuerung war es, die projektspezifischen Organisationsunterlagen zu entwickeln, mit weiteren Projektbeteiligten abzustimmen, zu dokumentieren und fortzuschreiben. Die Projektsteuerung entwickelte dazu ab Februar 2022 ein „Projektorganisationshandbuch Festspielbezirk 2030“ (in der Folge: **Projektorganisationshandbuch**), das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in der Version 6.0 von März 2025 vorlag. Das Projektorganisationshandbuch sollte u.a. für den Projektablauf wesentliche Elemente und Regeln der Zusammenarbeit festlegen, um eine effiziente und zielorientierte Projektabwicklung für alle Beteiligten zu gewährleisten. Es war für die Projektbeteiligten verbindlich, Abweichungen davon hatte die Projektsteuerung schriftlich zuzustimmen.

(2) Das Projektorganisationshandbuch legte in der Version 6.0 von März 2025 den Umgang mit Mehrkostenforderungen bzw. Zusatzaufträgen nicht fest; es enthielt nur ein Muster für einen Prüfbericht. Der Prozess Rechnungslauf war nur grob skizziert. Inhalt (Aufmaßfeststellung, sachliche und rechnerische Richtigkeit), Tiefe (vollständige Prüfung oder Beschränkung auf die Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der Prüfung eines anderen Projektbeteiligten) und Fristen für die Prüfung durch die einzelnen am Prüfprozess Beteiligten waren nicht festgelegt. Auch Sonderfälle waren nicht geregelt, etwa die Prüfung der Rechnungen von Projektbeteiligten wie der Projektsteuerung, die im Standardprozess die Rechnungen prüften. Ebenso fehlten Vorgaben zur Übernahme fertiggestellter Leistungen, zum Mängelmanagement und zur Inbetriebnahme. Die Projektbeteiligtenliste im Anhang des Projektorganisationshandbuchs war nicht aktuell, es fehlten u.a. die Auftragnehmer für vorgezogene Baumaßnahmen.

Die vorgezogenen Baumaßnahmen beim Projekt Festspielbezirk 2030 hatten im September 2024 begonnen. Bis Ende März 2025 vergab der Festspielfonds insgesamt Zusatzaufträge mit einem Auftragsvolumen von 2,87 Mio. EUR und leistete Zahlungen in Höhe von 16,54 Mio. EUR.

(3) Das Projektorganisationshandbuch enthielt vertrauliche Informationen, wie Festlegungen zu einkalkulierten Kostenreserven. Diese Informationen waren an die bauherrenseitigen Projektbeteiligten wie Planer, Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle gerichtet, aber nicht für ausführende Unternehmen bestimmt. Bei ausführenden Unternehmen werde den Ausschreibungen laut Festspielfonds ein Auszug des Projektorganisationshandbuchs beigelegt. Im Zuge des Startgesprächs zu einer Auftragsabwicklung erörtere die Örtliche Bauaufsicht mit dem ausführenden Unternehmen die jeweils relevanten Inhalte des Projektorganisationshandbuchs. Auf Nachfrage des RH, wie ausführende Unternehmen in der Folge über sie betreffende Aktualisierungen zeitgerecht informiert werden, überlegte der Festspielfonds, das Projektorganisationshandbuch künftig zu teilen: in einen allgemeinen Teil, der

nach jeder Aktualisierung an sämtliche Projektbeteiligten ergeht, und einen besonderen Teil, der vertrauliche Informationen bzw. Festlegungen enthält, die nur für die Beteiligten der Bauherrenseite bestimmt sind.

5.2 Der RH bemängelte gegenüber dem Festspielfonds, dass das von der Projektsteuerung entwickelte und fortgeschriebene Projektorganisationshandbuch nicht dem Stand der Projektabwicklung entsprach. Während der Festspielfonds mit vorgezogenen Baumaßnahmen im September 2024 begonnen, bis Ende März 2025 bereits Leistungen im Umfang von 16,54 Mio. EUR bezahlt und Zusatzaufträge in Höhe von insgesamt 2,87 Mio. EUR vergeben hatte, enthielt das Projektorganisationshandbuch nur einen grob skizzierten Prozess für den Rechnungslauf und die Rechnungsprüfung und keine Vorgaben zum Umgang mit Mehrkostenforderungen bzw. Zusatzaufträgen. Zudem fehlten Regelungen zu wesentlichen Prozessen der Bauabwicklung, wie zur Übernahme fertiggestellter Leistungen, zum Mängelmanagement und zur Inbetriebnahme. Das Projektorganisationshandbuch erfüllte somit nicht den beabsichtigten Zweck, für den Projektablauf wesentliche Elemente und Regeln der Zusammenarbeit kompakt, aktuell und vollständig zusammenzufassen, um eine effiziente, zielorientierte Projektabwicklung für alle Beteiligten zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, das Projektorganisationshandbuch zu überarbeiten und zu aktualisieren. Alle wesentlichen Prozesse der Bauabwicklung wären darin so darzustellen, dass die Zuständigkeiten und Aufgaben der Projektbeteiligten und die dafür vorgesehenen Fristen vollständig und klar festgelegt sind.

Die Absicht des Festspielfonds, das Projektorganisationshandbuch künftig zu teilen – in einen Abschnitt für ausführende Unternehmen mit aktuellen Informationen über für sie relevante Prozesse und einen Abschnitt mit relevanten und vertraulichen Informationen für die bauherrenseitigen Projektbeteiligten –, sah der RH positiv.

5.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg merkten in ihren Stellungnahmen an, dass das Projektorganisationshandbuch ein zentrales und gelebtes Regelwerk für das Projekt sei, das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH in der Version 6.0 vorgelegen sei. Darin seien lediglich die Beteiligten und Prozesse der Bauabwicklung der ersten vorgezogenen Maßnahmen noch nicht berücksichtigt gewesen. Dies sei umgehend bereinigt worden, sodass das Projektorganisationshandbuch nun dem Projektstand entspreche.

Das Projektorganisationshandbuch werde regelmäßig aktualisiert und an den aktuellen Stand angepasst. Es sei mittlerweile um Ausführungen zum Rechnungslauf und zum Umgang mit Mehrkostenforderungen im Zuge des Änderungsmanagements ergänzt worden.

Die Abläufe für die Ausführungsphase hinsichtlich Übernahme, Mängelmanagement und Inbetriebnahme würden abgestimmt und seien in der nächsten Version des Projektorganisationshandbuchs enthalten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung seien erste vorgezogene Maßnahmen umgesetzt worden. Auch eine reduzierte Version des Projektorganisationshandbuchs für ausführende Unternehmen sei – wie angekündigt – bereits umgesetzt.

Die Projektbeteiligtenliste sei zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits als separate Liste vorhanden gewesen und werde in einem gesonderten Dokument außerhalb des Projektorganisationshandbuchs laufend aktualisiert. Das Projektorganisationshandbuch werde künftig auf den Ablageort verweisen.

5.4 Der RH sah die vom Festspielfonds gesetzten Maßnahmen zur Überarbeitung und Aktualisierung des Projektorganisationshandbuchs grundsätzlich positiv. Er entgegnete dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg jedoch, dass der Festspielfonds für die vorgezogenen Baumaßnahmen Aufträge vergeben und für Leistungen bis Ende März 2025 bereits 16,54 Mio. EUR bezahlt hatte. Die Abwicklung dieser Aufträge durchlief die grundsätzlichen Prozesse wie Rechnungslauf, Rechnungsprüfung, Abwicklung von Mehrkostenforderungen bzw. Zusatzaufträgen und Übernahme der fertiggestellten Leistungen. Diese Prozesse waren während der Abwicklung der vorgezogenen Baumaßnahmen jedoch nicht oder nicht ausreichend im Projektorganisationshandbuch geregelt. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik, dass das Projektorganisationshandbuch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht dem Stand der Projektabwicklung entsprochen hatte.

Rechnungsprüfung und Umgang mit Mehrkostenforderungen in der Projektvorbereitung

6.1 (1) Der RH überprüfte den Prozess Rechnungsprüfung und den Umgang mit Mehrkostenforderungen anhand der Aufträge „Projektsteuerung“ und „vorgezogene Maßnahmen – Teil-Generalunternehmer Bau“.

(2) Rechnungsprüfung

(a) Laut Projektorganisationshandbuch hatte grundsätzlich die Projektsteuerung Rechnungen zu prüfen, freizugeben und in der Folge an die Projektleitung zu übermitteln. Bei Rechnungen ausführender Unternehmen gingen diesem Prüfschritt die Prüfung und Freigabe durch die Örtliche Bauaufsicht voraus. Für die Prüfung von Rechnungen ausführender Gewerke war mit Ausnahme von Schlussrechnungen (60 Tage Prüffrist) eine Frist von 30 Tagen vorgesehen. Für die Prüfung von Rechnungen über Dienstleistungen war keine Frist vorgegeben. Leistete der Auftraggeber

Zahlungen aus Gründen, die er zu verantworten hatte, nicht fristgerecht, gebührten dem Auftragnehmer Verzugszinsen.

(b) Die Projektsteuerung hatte dem Festspielfonds – wie im Zahlungsplan vorgesehen – für ihre Leistungen von Jänner 2022 bis inklusive April 2025 40 Teilrechnungen über insgesamt 3,07 Mio. EUR gelegt. Laut Vertrag war eine Prüffrist von 30 Tagen vereinbart. Bis zur 22. Teilrechnung erfolgten die Prüfung und Freigabe zur Zahlung allein durch den Projektleiter: Auf der zweiten Teilrechnung fehlte ein Freigabevermerk des Projektleiters, bei acht Teilrechnungen war die Freigabe nicht datiert. Ab Dezember 2023 bzw. ab der 23. Teilrechnung prüfte auch die Begleitende Kontrolle die Teilrechnungen. Zwischen Rechnungseingang und Freigabe der Rechnung durch den Projektleiter lagen im Mittel 29 Tage. In neun von 31 Fällen, bei denen die Teilrechnungen vollständig waren und eine Berechnung ermöglichten, wurde die Prüffrist von 30 Tagen überschritten. Die maximale Bearbeitungszeit betrug 74 Tage (15. Teilrechnung).

Die Begleitende Kontrolle wies bei der Prüfung der 23. Teilrechnung darauf hin, dass der Zahlungsplan ehestens an den überarbeiteten Terminplan des Projekts Festspielbezirk 2030 anzupassen sei, um eine etwaige Überzahlung der Projektsteuerung zu vermeiden. Der Festspielfonds passte den Zahlungsplan bis zur 40. Teilrechnung nicht an.

(c) Für den Auftrag „vorgezogene Maßnahmen – Teil-Generalunternehmer Bau“ gingen von Leistungsbeginn im September 2024 bis Mai 2025 sieben Teilrechnungen über insgesamt 0,96 Mio. EUR ein. Die Teilrechnungen prüfte sachlich die Örtliche Bauaufsicht, rechnerisch die Projektsteuerung. Der Projektleiter gab sie frei. Zwischen Rechnungsdatum und Freigabe durch den Projektleiter lagen im Mittel 28 Tage. Bei drei der sieben Teilrechnungen überstieg die Bearbeitungszeit 30 Tage, das Maximum lag bei 60 Tagen.

(3) Umgang mit Mehrkostenforderungen

(a) Zum Umgang mit Mehrkostenforderungen enthielt das Projektorganisationshandbuch in der Version 6.0 von März 2025 mit Ausnahme eines Musters für Prüfberichte keine Vorgaben. Die ÖNORM B 2118 „Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen unter Anwendung des Partnerschaftsmodells, insbesondere bei Großprojekten – Werkvertragsnorm“ regelte, dass Mehrkostenforderungen sobald wie möglich zu prüfen waren, spätestens jedoch innerhalb einer Frist von zwei Monaten. Lagen Verzögerungen bei der Prüfung in der Sphäre des Auftraggebers, konnten beim Auftragnehmer Ansprüche auf zusätzliche Finanzierungskosten (Bauzinsen) entstehen. In Anlehnung an diese ÖNORM sollten laut Projektorganisationshandbuch sämtliche vertragsrelevanten Themen gelöst werden.

(b) Der Festspielfonds hatte bis Juni 2025 zwei Mehrkostenforderungen der Projektsteuerung zu behandeln. Die erste Mehrkostenforderung war von Juni 2024, die zweite von März 2025. Bis Juni 2025, rund ein Jahr nach Anmeldung bzw. drei Monate nach Einreichung, hatte der Festspielfonds zu beiden noch keine Einigung erreicht. Zu keiner der Mehrkostenforderungen lag ein Prüfbericht vor.

(c) Zum Auftrag „vorgezogene Maßnahmen – Teil-Generalunternehmer Bau“ beauftragte der Festspielfonds bis zum Juni 2025 zehn Mehrkostenforderungen in zwei Zusatzaufträgen mit einer Auftragssumme von 67.500 EUR. Die Mehrkostenforderungen prüfte und korrigierte die Örtliche Bauaufsicht, teilweise unter Mitwirkung des Generalplaners. Prüfberichte lagen zu drei der zehn Mehrkostenforderungen vor. Die – für acht Mehrkostenforderungen ermittelbare – Bearbeitungszeit betrug im Mittel 96 Tage (von der Vorlage durch den Auftragnehmer bis zur Beauftragung durch den Festspielfonds). Bei sieben überstieg die Bearbeitungszeit zwei Monate, das Maximum lag bei 152 Tagen (rund fünf Monate).

6.2 Der RH kritisierte gegenüber dem Festspielfonds, dass die Teilrechnungen der Projektsteuerung anfänglich nur der Projektleiter prüfte und freigab. Er bemängelte, dass bei einer Teilrechnung der Freigabevermerk fehlte und bei acht Teilrechnungen die Freigabe nicht datiert war. Der RH sah es auch kritisch, dass die Örtliche Bauaufsicht und die Projektsteuerung bei Teilrechnungen zum Auftrag „vorgezogene Maßnahmen – Teil-Generalunternehmer Bau“ nur jeweils einen Aspekt (sachlich oder rechnerisch) prüften. Er verwies auf seine Empfehlung zur Überarbeitung und Ergänzung des Projektorganisationshandbuchs in TZ 5.

Er empfahl dem Festspielfonds, beim Prozess „Rechnungslauf“ bei allen Aspekten der Rechnungsprüfung (u.a. Übereinstimmung mit dem Vertrag, sachliche und rechnerische Richtigkeit) ein Vier-Augen-Prinzip und eine nachvollziehbare Dokumentation des Prüfungsprozesses sicherzustellen.

Der RH kritisierte den Umgang mit Mehrkostenforderungen, weil nur in drei der zwölf vom RH überprüften Fälle ein Prüfbericht vorlag.

Er empfahl dem Festspielfonds, bei der Prüfung der Mehrkostenforderungen verpflichtend Prüfberichte vorzusehen. Daraus sollten jedenfalls die Beurteilung des Anspruchs dem Grunde nach durch konkrete Verweise auf relevante Vertragsstellen und die Beurteilung der Preisangemessenheit nachvollziehbar sein.

Der RH bemängelte, dass der Festspielfonds die maximalen Bearbeitungszeiten laut Projektorganisationshandbuch bzw. ÖNORM B 2118 „Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen unter Anwendung des Partnerschaftsmodells, insbesondere bei Großprojekten – Werkvertragsnorm“ für die Prüfung von Rechnungen und Mehrkostenforderungen wiederholt überschritt.

Im Sinne eines partnerschaftlichen Umgangs zwischen den Projektbeteiligten und um mögliche Verzugszinsen bzw. zusätzliche Bauzinsen zu vermeiden, empfahl der RH dem Festspielfonds, vereinbarte Fristen bei der Bearbeitung von Rechnungen und Mehrkostenforderungen einzuhalten.

6.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg merkten in ihren Stellungnahmen an, dass das Vier-Augen-Prinzip beim Prozess Rechnungslauf durchgängig eingehalten worden sei. Die am Anfang des Projekts aufgetretenen Dokmentationsmängel seien im Laufe der Projektvorbereitung beseitigt worden und die empfohlene Verbesserung der Dokumentation des Prüfungsprozesses im Zuge von Besprechungen mit dem RH umgesetzt worden.

Prüfberichte für Mehrkostenforderungen würden bereits flächendeckend umgesetzt, an der Verbesserung der Nachvollziehbarkeit werde gearbeitet.

Die Ursachen für lange Bearbeitungszeiten seien je nach Einzelfallbetrachtung unterschiedlich gewesen. In der Regel sei es daran gelegen, dass Mehrkostenforderungen strittig gewesen seien und es einer umfassenden Prüfung mithilfe externer Dritter bedurft habe. Der Festspielfonds werde künftig verstärkt auf die Termineinhaltung achten.

Grundlagen und Vergaben

Festlegung des Logistikkonzepts

7.1 (1) Die an das östliche Portal des Neutortunnels anschließenden Verkehrsflächen (Herbert-von-Karajan-Platz) führten durch den Festspielbezirk und stellten für den (motorisierten) öffentlichen und Individualverkehr einen stark frequentierten Verkehrsweg in und aus der Salzburger Altstadt dar. Zusätzlich waren die beengten Platzverhältnisse vor dem Großen Festspielhaus und in seinem Innenhof, die touristische Attraktivität des Festspielbezirks und die damit verbundene Frequenz von Fußgängern und Radfahrern vor allem in der Hofstallgasse eine Herausforderung für die logistische Anbindung der Festspielhäuser. Die Überlegung eines alternativen Logistikkonzepts war daher spätestens seit Ende 2018 Teil der Diskussionen zur Sanierung und Erweiterung des Festspielbezirks.

(2) Der Festspielfonds dokumentierte im November 2018 die Notwendigkeit einer Generalsanierung. In der Folge beauftragte das Direktorium notwendige Vorarbeiten (Zustandserfassungen, Erhebung des Nutzerbedarfs und Erstellung des Raum- und Funktionsprogramms) für die Erstellung einer Projektstudie „Generalsanierung Festspielhäuser“.

Im Rahmen der Zustandserfassung schätzte die BIG den Zustand der einzelnen Bauteile der Gebäude ein und schlug allfällige Sanierungsmaßnahmen vor. Eine Bewertung der funktionalen und logistischen Zusammenhänge erfolgte dabei nicht.

(3) Der Kaufmännische Direktor informierte in einer Kuratoriumssitzung im Februar 2019 über die Beauftragung eines Beratungsunternehmens mit der Bedarfserhebung und Ausarbeitung eines Raum- und Funktionsprogramms. Direktorium und Kuratorium vereinbarten zudem einen gemeinsamen Strategieworkshop für April 2019. In diesem definierten sie u.a. die übergeordneten Ziele einer Generalsanierung. Ein Ziel war die anforderungsgerechte externe und interne Logistikinfrastruktur für Anlieferung, Ver- und Entsorgung, Personenbeförderung und Materialtransport. Das Kuratorium beschloss im Oktober 2019 die Strategischen Leitlinien samt Zielkatalog.

Die vom externen Beratungsunternehmen mit den Führungskräften und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern des Festspielfonds erarbeitete Erstfassung des Raum- und Funktionsprogramms sah mit Oktober 2019 zwei Varianten vor:

- Variante 1: Optimalbedarf alles am Standort,
- Variante 2: Optimalbedarf mit Aussiedelung der Werkstätten (aus dem Festspielbezirk).

Das Ziel einer anforderungsgerechten Logistikinfrastruktur wurde konkretisiert durch

- die Trennung von Publikums- und Logistikwegen,
- die Verbindung aller Bühnen für Materialtransporte,
- eine direkte Anlieferung für das Große Festspielhaus,
- eine verbesserte Materialanlieferung für die Dekorationswerkstätten sowie
- eine logistische Verbindung des Großen Festspielhauses mit dem Schüttkasten.

(4) Im Mai 2019 beauftragte der Festspielfonds die BIG, eine Machbarkeitsstudie für die Spiel- und Produktionsstätten der Salzburger Festspiele zu erstellen. Diese wiederum beauftragte ein Architekturbüro mit den Planungsleistungen. Die BIG präsentierte dem Kuratorium im Oktober 2019 die Studienergebnisse. In Umsetzung des Raum- und Funktionsprogramms und des vorgegebenen Zielkatalogs u.a. zur Logistikinfrastruktur umfassten diese die planerische Ausarbeitung und kostenmäßige Bewertung der zwei Varianten des Raum- und Funktionsprogramms[14]:

- Variante 1: Optimalbedarf alles am Standort mit 244,50 Mio. EUR,
- Variante 2: Optimalbedarf mit Aussiedelung der Werkstätten mit 249,78 Mio. EUR.

Das Kuratorium beschloss im Oktober 2019, die Machbarkeitsstudie um zwei Varianten zu erweitern. Diese beiden Varianten sowie zwei optimierte Varianten (Variante 1.1.a und Variante 1.1.b) präsentierte die BIG dem Kuratorium im August 2020:

- Variante 3.1: zeitgemäße Funktionalität mit 242,19 Mio. EUR,
- Variante 4.1: rechtliche und technische Notwendigkeiten mit 155,28 Mio. EUR,
- Variante 1.1.a: optimierter Bedarf; alles am Standort mit 262,49 Mio. EUR,
- Variante 1.1.b: optimierter Bedarf; alles am Standort und zusätzlicher Publikumsnutzen und ORF-Stellplatz mit 272,73 Mio. EUR.

Auf Basis der vorgelegten Varianten beschloss der Festspielfonds im August 2020, eine finale Variante auf Grundlage der Varianten 3.1 und 1.1.a ausarbeiten zu lassen. Im Oktober 2020 beschloss das Kuratorium, diese finale Variante weiterzuverfolgen:

- Variante 3.2: zeitgemäße und effiziente Funktionalität mit 262,76 Mio. EUR.

(5) Alle sieben Varianten sahen eine Logistikspange hinter den Festspielhäusern im Mönchsberg vor. Der beauftragte Planer hielt dies unter den vorgegebenen Zielvorgaben als alternativlos. Eine vom Festspielfonds im Jänner 2020 eingeholte Second Opinion überprüfte die vorgelegte Planung inklusive des in vier Varianten ausgearbeiteten Raum- und Funktionsprogramms und hielt diese für grundsätzlich plausibel.

[14] Die in der Folge genannten Nettoerrichtungskosten der sechs Varianten waren exklusive Valorisierungskosten und auf Preisbasis zweites Quartal 2019.

Eine für Lkw und Sattelschlepper geeignete Anlieferung in die als Hohlraumbau im Berg ausgeführte Logistikspange war zunächst über einen neben dem West-Portal anzufahrenden und parallel zum Neutortunnel verlaufenden Stollen vorgesehen. Nach der Einigung, die Variante 3.2 „zeitgemäße und effiziente Funktionalität" dem Generalplaner-Wettbewerb zugrunde zu legen, beauftragte der Festspielfonds ergänzend ein Verkehrsgutachten. Dieses schlug vor, erst in der Mitte des Neutortunnels abzuzweigen und ab dort einen neuen, schräg zum bestehenden Tunnel verlaufenden Anlieferungsstollen zu errichten. Die logistischen und verkehrstechnischen Erkenntnisse der Machbarkeitsstudie und des Verkehrsgutachtens stimmte der Festspielfonds mit den zuständigen Behörden ab.

(6) Der Gemeinderat der Stadt Salzburg beschloss auf Grundlage der Machbarkeitsstudie und des Verkehrsgutachtens im Dezember 2021 die städtebaulichen Rahmenbedingungen für die Erweiterung der Festspielhäuser. Die Auslobung des Generalplaner-Wettbewerbs übernahm die städtebaulichen Rahmenbedingungen und somit die Gebäudestruktur der Machbarkeitsstudie und des Verkehrsgutachtens umfassend als Vorgabe für die Erschließung. Der Wettbewerb bezog sich somit auf die funktionale Lösung innerhalb des Festspielbezirks. Die Umsetzung der Logistikspange im Mönchsberg war Bestandteil aller eingereichten Vorschläge.

7.2 Der RH hielt fest, dass die beengten Platzverhältnisse zur Belieferung des Großen Festspielhauses, die touristische Attraktivität des Festspielbezirks und die damit verbundene Frequenz von Fußgängern und Radfahrern vor allem in der Hofstallgasse, aber auch die stark frequentierten, durch den Festspielbezirk führenden Verkehrsflächen (Herbert-von-Karajan-Platz) eine Herausforderung für die logistische Anbindung der Festspielhäuser darstellten. Die Überlegung eines alternativen Logistikkonzepts war daher spätestens Ende 2018 Teil der Diskussionen zur Sanierung und Erweiterung des Festspielbezirks.

Der RH vertrat die Ansicht, dass die Erschließung des neu gestalteten Festspielbezirks und der damit zusammenhängenden logistischen Infrastruktur eine wesentliche Projektentscheidung war, die weitreichende Auswirkungen auf das Projekt hatte und früh zu treffen war. Dies vor dem Hintergrund, dass die grundsätzliche Beeinflussbarkeit eines Projekts und dessen Kosten mit fortschreitender Planung und Umsetzung sukzessive abnahmen und sich nachfolgende Änderungen insbesondere auf die Projektdauer und -kosten auswirkten.

Der RH merkte an, dass

- das Direktorium und Kuratorium bereits im April 2019 eine anforderungsgerechte externe und interne Logistikinfrastruktur für Anlieferung, Ver- und Entsorgung, Personenförderung und Materialtransport definierten und
- die dem Kuratorium im Oktober 2019 präsentierte Erstfassung des Raum- und Funktionsprogramms u.a. auf die Trennung von Publikums- und Logistikwegen, die Verbindung aller Bühnen für Materialtransporte und eine direkte Anlieferung für das Große Festspielhaus abzielte.

Der RH verwies darauf, dass die vorgegebenen Ziele für die logistische Anbindung entscheidend für das Logistikkonzept mit der Anlieferung durch den Mönchsberg waren und mit diesem Zielkatalog eine Fortsetzung der Belieferung der Festspielhäuser über die Hofstallgasse nicht vereinbar war. Die u.a. auf diesem Zielkatalog aufbauende und erweiterte Machbarkeitsstudie schlug dem Kuratorium sechs kostenmäßig bewertete Varianten vor, die der Festspielfonds um eine finale Variante (Variante 3.2) ergänzen ließ; diese sieben Varianten sahen in Umsetzung des vorgegebenen Zielkatalogs ausschließlich eine Logistikspange im Mönchsberg vor.

Der RH hielt jedoch fest, dass die im Oktober 2020 beschlossene Variante 3.2 laut Machbarkeitsstudie mit 262,76 Mio. EUR jene mit den zweithöchsten Kosten im Vergleich der sieben Varianten war und die Entscheidung für diese Variante mit erheblichen Risiken verbunden war (siehe dazu TZ 12 bis TZ 17).

7.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die vom RH festgestellten erheblichen Risiken im Zusammenhang mit dem Beschluss der Variante 3.2 auf jede der zur Entscheidung vorgelegten Varianten zugetroffen hätten, da jede Variante eine Erweiterung in den Mönchsberg und die Verlegung der Logistik in den Berg hätte vorsehen müssen, um die untersuchten und beschlossenen Anforderungen zu erfüllen.

7.4 Der RH entgegnete dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg, dass sich der Umfang der Maßnahmen gemessen an den prognostizierten Projektkosten – diese lagen in einer Bandbreite zwischen 155,28 Mio. EUR (Variante 4.1) und 272,73 Mio. EUR (Variante 1.1.b) – und das damit einhergehende Risiko zwischen den sieben bewerteten Varianten erheblich unterschieden. Dies vor dem Hintergrund, dass die Variante 4.1 die günstigste Variante war, aber neben der Schaffung einer Zufahrt durch den Berg im Unterschied zur beschlossenen Variante 3.2 mit prognostizierten Gesamtkosten von 262,76 Mio. EUR keine „zeitgemäße Funktionalität“ vorsah. Insofern stimmte der RH dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg zu, dass aufgrund des gewählten Logistikkonzepts erhebliche Risiken mit allen sieben Varianten verbunden waren. Er gab allerdings neuerlich zu bedenken, dass die gewählte Variante insgesamt mit erheblichen Risiken verbunden war, Umfang und Eintrittswahrschein-

lichkeit der Risiken der sieben Varianten jedoch stark variieren konnten. Er verwies auf seine Ausführungen in TZ 12 bis TZ 17.

Interimsflächen

8.1 (1) Die Machbarkeitsstudie kam zum Ergebnis, dass keine zusätzlichen Interimsflächen erforderlich seien, weil eine abwechselnde Nutzung der Neubauten im Berg und des bestehenden Werkstättengebäudes vorgesehen war. Der auf die Machbarkeitsstudie folgende Generalplaner-Wettbewerb legte fest, dass zumindest eine der drei Bühnen dauerhaft bespielbar sein musste; weitere Vorgaben zur Bespielbarkeit der Bühnen und zur Bereitstellung bzw. Anmietung von erforderlichen Interimsflächen machte er nicht.

Der Siegerentwurf des Generalplaner-Wettbewerbs sah einen vollständigen Abbruch des Werkstättengebäudes vor. Der Festspielfonds akzeptierte diese Option im Zuge von Bieteranfragen während des Verfahrens. Der Wegfall dieses Bestandsgebäudes machte interimistische Werkstätten und Produktionsflächen erforderlich.

Im Zuge der Planungsphasen änderten sich die Vorgaben zur Bespielbarkeit der Bühnen: Zunächst gab der Festspielfonds – abweichend vom Generalplaner-Wettbewerb – das Ziel vor, auch in der Bauphase während der Sommersaison nach Möglichkeit alle Bühnen bespielen zu können. Er legte den Fokus dabei insbesondere auf die Bespielbarkeit des Großen Festspielhauses. Im Juni 2023 nahm er für dessen durchgehende Bespielbarkeit in den Sommermonaten zwischenzeitlich eine Verschiebung des Projektendes um ein Jahr in Kauf. Mit dem ab November 2024 steigenden Kosten- und Termindruck gab der Festspielfonds dieses Vorhaben auf. Für das Große Festspielhaus wurde es daher notwendig, zumindest zwei Spielzeiten lang Interimsflächen auch für eine Bühnennutzung vorzusehen.

(2) Der Festspielfonds hatte mit Stand Mai 2025 Konzepte für die Bereitstellung der Interimsflächen sowie erste Kostenschätzungen erarbeitet. Konkrete Vereinbarungen über solche Flächen lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

(3) Die von der Projektsteuerung berichtete Kostenverfolgung zum Projekt enthielt keine Kosten für Interimsflächen. Der Festspielfonds plante, diese nicht aus dem Projektbudget zu finanzieren. Im November 2024 vereinbarten Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg – zusätzlich zur Übernahme der adaptierten Projektkosten von 394,80 Mio. EUR[15] –, für die Kosten des laufenden Betriebs auf Interimsflächen maximal 24,80 Mio. EUR und für die Ersatzspielstätten 10,00 Mio. EUR bereitzustellen.

[15] Dies entsprach den prognostizierten endvalorisierten Gesamtkosten der Bauphase 1 (von 2) gemäß Projektsteuerung zum Stand April 2025.

Der Risikobericht zum Stand September 2025 wies die fehlenden Ersatzquartiere als Risiko mit einem Erwartungswert von 0,69 Mio. EUR aus. Dieses resultierte aus möglichen Bauverzögerungen des Hauptprojekts. Die rechtzeitige Bereitstellung der Interimsflächen lag laut Risikobericht auf dem kritischen Weg[16] des Projekts. Der Rahmenterminplan zum Stand April 2025 sah dafür keinen Meilenstein vor und bildete das Vorhaben nicht ab.

8.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Festspielfonds im Generalplaner-Wettbewerb nicht explizit vorgab, Interimsflächen zu planen und zu berücksichtigen, obwohl er im Verfahren die Erforderlichkeit solcher Flächen nicht ausschloss. Zusätzlich erweiterte er im Zuge der Planungsphase seine Anforderungen zur Verfügbarkeit insbesondere des Großen Festspielhauses. Dadurch wurde es notwendig, Interimsflächen mit Bühnennutzung bereitzustellen. Der RH verwies kritisch auf die damit verbundenen Auswirkungen auf Kosten und Termine und kritisierte, dass der Festspielfonds diese in der dem Generalplaner-Wettbewerb zugrunde gelegten Bewertung nicht berücksichtigte.

Er empfahl dem Festspielfonds, bei Planungsprozessen sämtliche prognostizierbaren Kosten- und Terminauswirkungen in die Entscheidungen miteinzubeziehen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Festspielfonds die prognostizierten Kosten der erforderlichen Interimsflächen nicht den Gesamtkosten des Projekts zuordnete. Die Nachvollziehbarkeit der Gesamtkosten – im Sinne von sämtlichen durch das Projekt ausgelösten Kosten – wird dadurch eingeschränkt sein.

Er empfahl dem Festspielfonds, sämtliche durch das Projekt ausgelösten Kosten für die Berichterstattung in den Gesamtkosten auszuweisen, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen.

Kritisch verwies der RH darauf, dass der Festspielfonds die zeitgerechte Bereitstellung der erforderlichen Interimsflächen nicht als Meilenstein im Rahmenterminplan abbildete, obwohl sie laut Risikobericht auf dem kritischen Weg des Projekts lag.

Er empfahl dem Festspielfonds, eine nachvollziehbare und vollständige Darstellung der für den Projekterfolg erforderlichen Vorgänge und Meilensteine in der Terminplanung sicherzustellen.

[16] Der kritische Weg ist die Verkettung von voneinander direkt abhängigen Abläufen eines Zeitplans. Er startet mit Projektbeginn und verläuft durchgehend bis Projektende. Veränderungen einzelner Abläufe am kritischen Weg haben direkte Auswirkung auf die Gesamtdauer des Projekts.

8.3 Laut Stellungnahmen des Festspielfonds und der Stadt Salzburg seien im bisherigen Projektverlauf sämtliche prognostizierbaren Kosten- und Terminauswirkungen berücksichtigt worden. Es entspreche jedoch der Natur eines Planungsprozesses, dass am Anfang der Projektentwicklung noch nicht alle Kosten prognostizierbar seien. Vor diesem Hintergrund habe auch die Machbarkeitsstudie der BIG ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Kosten für Grundstücke und Interimsgebäude nicht erfasst seien.

Beim Änderungsmanagement würde eine transparente Darstellung der Auswirkungen auf Kosten, Termine und Qualität sowie Quantität gefordert. Dies prüfe die Projektsteuerung vor der Freigabe auf Plausibilität. Sofern relevant, würden auch Lebenszykluskosten betrachtet.

Die erforderlichen Interimsflächen würden im Sinne einer bedarfsgerechten, effizienten Bearbeitung als eigenständige Projekte mit eigener Struktur, zugewiesenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Kostenträgern und eigener Nachverfolgung umgesetzt. Diese Vorgehensweise habe das Direktorium dem Kuratorium am 26. April 2024 präsentiert. In der 273. Kuratoriumssitzung am 28. November 2024 sei im Auftrag des Kuratoriums im Sinne der Transparenz ein Abgrenzungskatalog ausgearbeitet worden. Das Vorgehen entspreche den im Festspielfonds etablierten Standards des Projektmanagements. Mittlerweile hätten für die Interim-Dekorationswerkstätten Mietverträge mit dem Eigentümer von Bestandshallen in der Münchner Bundesstraße geschlossen werden können; zur Anmietung weiterer Interimsflächen für die Kostümwerkstätten und für Büros würden zur Zeit der Stellungnahme Verhandlungen geführt.

Die Kosten der einzelnen Projekte Festspielbezirk 2030 und Interimsprojekte seien bis Oktober 2025 bereits transparent und nachvollziehbar sowohl den Gremien als auch der Öffentlichkeit kommuniziert worden.

Die Empfehlung, sämtliche durch das Projekt ausgelösten Kosten für die Berichterstattung in den Gesamtkosten auszuweisen, setze der Festspielfonds insofern um, als in Zukunft – zusätzlich zur bereits durchgeführten Berichterstattung zum jeweiligen Projekt – die Gremien eine tabellarische Gesamtdarstellung über alle sich gegenseitig beeinflussenden Projekte erhalten würden.

Der Festspielfonds habe sich dazu entschieden, das Projekt „Festspielbezirk 2030 Sanierung und Erweiterung der Festspielhäuser und Interimsstandorte“ in separaten Strukturen umzusetzen. Er sei überzeugt, dass diese Vorgehensweise am zielführendsten sei. Die Terminplanung und -verfolgung würden in der Projektorganisation Infrastrukturprogramm 2030 erfolgen.

Der Festspielfonds sagte zu, wesentliche Meilensteine anderer Projekte, die auf dem kritischen Weg für die Projektumsetzung seien, in die nächste Version des Rahmenterminplans aufzunehmen.

8.4 Der RH entgegnete dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg, dass die Nutzbarkeit von Bühnen und Werkstätten, gerade während der Bauphase, ein wichtiges und von Beginn an bekanntes Ziel des Projekts Festspielbezirk 2030 war. Dies zeigten u.a. auch der Hinweis in der Machbarkeitsstudie der BIG und die Vorgaben zur Bespielbarkeit der Bühnen im Generalplaner-Wettbewerb. Der RH hielt daher erneut kritisch fest, dass der Festspielfonds die möglichen Erfordernisse an Interimsflächen und die sich daraus ergebenden erheblichen Auswirkungen auf Kosten und Termine bei der dem Generalplaner-Wettbewerb zugrunde gelegten Bewertung nicht berücksichtigte. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, bei Planungsprozessen sämtliche prognostizierbaren Kosten- und Terminauswirkungen in die Entscheidungen miteinzubeziehen.

Der RH erachtete aufgrund der für das Projekt Festspielbezirk 2030 aufgezeigten komplexen Rahmenbedingungen sowie der medialen Exponiertheit und Reputation der Salzburger Festspiele (TZ 12 ff.) größtmögliche Transparenz sowohl in der Kommunikation nach außen als auch intern als erforderlich. Nach Ansicht des RH vermochten Berichte zu Teilprojekten diese Transparenz und eine gesamthafte Projektbetrachtung nicht zu erfüllen. Trotz gegenseitiger Abhängigkeit der beiden Projekte (Interimsflächen und Bauprojekt) bei Kosten und Terminen waren die Interimsflächen sowohl in der Kostenverfolgung als auch in den Rahmenterminplänen zum Projekt Festspielbezirk 2030 nicht berücksichtigt. Der RH begrüßte daher die Zusage des Festspielfonds, alle sich gegenseitig beeinflussenden Projekte des Infrastrukturprogramms des Festspielfonds gesamthaft darzustellen und zu kommunizieren sowie wesentliche Meilensteine anderer Projekte am kritischen Weg in die Terminplanung des Projekts Festspielbezirk 2030 aufzunehmen.

Interne Regelwerke und Vergabestrategie

9.1 Der Festspielfonds legte im Projektorganisationshandbuch die Vergabestrategie und den Prozess für die Freigabe der Ausschreibungsunterlagen fest. Er wickelte die Vergaben über eine elektronische Vergabeplattform ab. Es war nicht festgelegt, ab welchem geschätzten Auftragswert die Vergabeplattform zu verwenden war. Vorgesehen war u.a., die gesetzlich festgelegte Kleinlosregelung zu verwenden.

Für die Abwicklung von Direktvergaben und zur Dokumentation der Vergabefälle, die nicht über die elektronische Vergabeplattform abgewickelt werden, gab es keine Vorgaben.

9.2 Der RH hielt fest, dass auch für Direktvergaben gesetzliche Dokumentationserfordernisse bestehen. Er verwies darauf, dass durch die gebotene Einholung von mehreren Angeboten bei Direktvergaben eine Wettbewerbssituation geschaffen werden soll, mit dem Ziel, marktkonforme Angebote zu bekommen.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, die internen Regelwerke um Bestimmungen zur Abwicklung von Direktvergaben und um eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung, Angebote einzuholen, zu ergänzen. Die Dokumentation der Direktvergaben sollte zumindest den geschätzten Auftragswert, die Angebote und die Eignungsprüfung umfassen.

9.3 Laut Stellungnahmen des Festspielfonds und der Stadt Salzburg ergäben sich die Wertgrenzen für Direktvergaben aus dem Bundesvergabegesetz[17]. Darüber hinaus habe der Festspielfonds bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch analoge Anwendung seiner Vergaberichtlinien über die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes hinausgehende Stufenregeln eingeführt. Diese Regelungen hätten einen Wettbewerb mit mehreren Bietern gewährleistet.

Bei jeder Vergabe werde im Zuge der Freigabe zum Versand durch die Projektleitung ein Kostenanschlag des Leistungsverzeichnis-Erstellers als geschätzter Auftragswert vorgelegt. Die Novelle des Bundesvergabegesetzes werde zum Anlass genommen, aktualisierte Regelungen in das Projektorganisationshandbuch aufzunehmen. Der Festspielfonds sagte zu, Vergaben künftig ausschließlich über eine Vergabeplattform abzuwickeln.

9.4 Der RH wertete gegenüber dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg die eingeleiteten und zugesagten Schritte des Festspielfonds zur Verbesserung der Dokumentation sowie zur Stärkung des Wettbewerbs und der Transparenz bei der Abwicklung von Direktvergaben positiv.

Generalplaner-Wettbewerb

10.1 (1) Der Festspielfonds gab im November 2021 die Ausschreibung der Generalplaner-Leistungen durch einen EU-weiten, zweistufigen, nicht offenen Wettbewerb bekannt. Die erste Stufe sah ein Auswahlverfahren vor, bei dem das Preisgericht nach vorgegebenen Kriterien maximal 15 Teilnehmer für die zweite Stufe aussuchte. Für die erste Stufe langten insgesamt 16 Teilnahmeanträge ein. Einer der Anträge erfüllte die Mindestkriterien nicht und wurde einstimmig ausgeschieden. Die anderen Anträge nahmen in der Folge an der zweiten Stufe teil.

[17] Bundesvergabegesetz 2018, BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.

(2) Dem Generalplaner-Wettbewerb gingen eine Vorerhebung des Bestands, die Machbarkeitsstudie sowie Abstimmungen mit öffentlichen Stellen wie dem Bundesdenkmalamt oder der Sachverständigenkommission für die Altstadterhaltung voraus.

(3) Den Sieger des Generalplaner-Wettbewerbs ermittelte ein Preisgericht. Vor der Beurteilung durch das Preisgericht prüften externe Beraterinnen und Berater, ob die Wettbewerbsbeiträge den Vorgaben der Ausschreibung entsprachen (Vorprüfung), und bereiteten die eingereichten Entwürfe für das Preisgericht vergleichbar auf (Vorprüfungsbericht). Der Vorprüfungsbericht zeigte Schwächen beim Thema Kosten auf, die die Beraterinnen und Berater teilweise auf unklare Angaben der Auslobung zurückführten. Bei der Plausibilisierung der Kostenangaben wurden 14 der 15 Beiträge im Rahmen der Vorprüfung korrigiert.[18] Fünf der 15 Entwürfe hielten laut Einschätzung der Vorprüfung den vorgegebenen Kostenrahmen von 122,88 Mio. EUR (Baukosten) nicht ein, zwei weitere nur „nahezu".

Gemäß dem Protokoll des Preisgerichts flossen die im Rahmen der Vorprüfung festgestellten erwartbaren Kostenüberschreitungen nicht in seine Entscheidungen ein. Nur bei einem Wettbewerbsbeitrag merkte das Protokoll Probleme beim Einhalten der Kostenobergrenze an. Laut Festspielfonds bewerteten die Fachpreisrichter[19] vorrangig die Funktionalität und Entwurfsqualität, die Kostenbetrachtung floss nachrangig ein.

Gemäß den Ausschreibungsunterlagen war der Auftraggeber berechtigt, bei unbefriedigenden Vorschlägen des Auftragnehmers – im Zusammenhang mit der Einhaltung des Kostenrahmens und dem vereinbarten Design-to-Cost-Ansatz (TZ 19) – mit dem Zweitplatzierten über einen Auftrag zu verhandeln. Laut Vorprüfung war die Umsetzung des zweitplatzierten Entwurfs – bei Anpassung der als deutlich zu niedrig erachteten Kostenkennwerte – im vorgegebenen Kostenrahmen nicht möglich.

10.2 Der RH hielt es für zweckmäßig, zur Erlangung von Generalplaner-Leistungen das Verfahren eines EU-weiten, zweistufigen, nicht offenen Wettbewerbs zu wählen. Er stufte dessen Durchführung als rechtskonform ein.

Die der Auswahl des Siegerbeitrags vorgeschaltete Vorprüfung stellte Mängel bei den Kostenangaben der Wettbewerbsbeiträge, aber auch Unklarheiten in den Ausschreibungsunterlagen fest. Der RH wies kritisch darauf hin, dass trotz der fest-

[18] z.B. Rückvalorisierung auf die geforderte Preisbasis, Richtigstellung von Flächenangaben, Korrektur von Kennwerten und Kostenzuordnungen

[19] Das Preisgericht des Generalplaner-Wettbewerbs setzte sich aus sechs Fachpreisrichtern und fünf Sachpreisrichtern zusammen. Sachpreisrichterinnen bzw. -richter sind der Bauherren- sowie Behördensphäre zuordenbar. Fachpreisrichterinnen bzw. -richter sind vom Bauherrn unabhängige Expertinnen bzw. Experten, die anhand ihrer Qualifikation und entsprechend vorab definierten Themen ausgewählt werden. Das Projekt wurde in Kooperation mit der Kammer der Ziviltechniker:innen durchgeführt, der die Nominierung von zwei der sechs Fachpreisrichter zukam.

gestellten Mängel und insbesondere der bei sieben Wettbewerbsbeiträgen erwarteten Kostenüberschreitungen keine Konsequenzen durch das Preisgericht dokumentiert waren. So vergab es für einen Beitrag den zweiten Platz, obwohl die Vorprüfung festgestellt hatte, dass dieser im vorgegebenen Kostenrahmen nicht umsetzbar war. Der RH sah dies insofern kritisch, als die Ausschreibung im Falle unbefriedigender Leistungserfüllung durch den erstgereihten Auftragnehmer auch Verhandlungen mit dem zweitgereihten Bieter vorsah. Der Festspielfonds schwächte dadurch seine Möglichkeiten, die Einhaltung der Kostenvorgaben sicherzustellen.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, in mehrstufigen Vergabeverfahren Möglichkeiten zur Sicherstellung von Kostenvorgaben aktiv wahrzunehmen und den Einsatz weiterer Optionen zur Verbesserung der Kostensicherheit zu prüfen.

10.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass es sich beim Generalplanerwettbewerb nicht um ein klassisches Vergabeverfahren handle, sondern um einen Wettbewerb, bei dem die Qualität des konkreten Lösungsentwurfs im Vordergrund stehe. Im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten habe der Festspielfonds dennoch aktiv Einfluss genommen – einerseits durch die fachliche Vorprüfung der Wettbewerbsprojekte durch Experten, andererseits durch die Mitwirkung als Sachpreisrichter. Das Ergebnis bestätige diesen Zugang: Das Siegerprojekt habe qualitativ überzeugt und die vorgeprüften Projektkosten hätten sich im vorgegebenen Kostenrahmen bewegt. Der Festspielfonds verwies zu den Besonderheiten eines Wettbewerbs zusätzlich auf Erläuterungen der Bundeskammer der Ziviltechniker:innen auf deren Website.

Er sagte zu, in zukünftigen Architekturwettbewerben darauf zu achten, die Kostendiskussion in der Jurysitzung entsprechend zu dokumentieren.

10.4 Der RH betonte gegenüber dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg, dass er nicht das gewählte Verfahren eines EU-weiten, zweistufigen, nicht offenen Wettbewerbs bemängelt hatte. Seine Kritik betraf den Umgang mit zu erwartenden Kostenüberschreitungen von eingereichten Wettbewerbsbeiträgen. So war die Prämierung eines Beitrags, bei dem externe Beraterinnen und Berater bei der Vorprüfung festgestellt hatten, dass dieser den vorgegebenen Kostenrahmen nicht einhielt, mit dem zweiten Platz nicht nachvollziehbar. Dies, zumal gemäß Ausschreibungsunterlagen der zweitplatzierte Teilnehmer auch als Auftragnehmer infrage kam und für öffentliche Auftraggeber auch die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Grundsätze Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit galt, nicht nur die Einhaltung der Ordnungsmäßigkeit. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, in mehrstufigen Vergabeverfahren Möglichkeiten zur Sicherstellung von Kostenvorgaben aktiv wahrzunehmen und den Einsatz weiterer Optionen zur Verbesserung der Kostensicherheit zu prüfen.

Vergabe Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle

11.1 Der Festspielfonds schrieb die Projektsteuerung und die Begleitende Kontrolle jeweils mittels Verhandlungsverfahren mit vorheriger EU-weiter Bekanntmachung aus. Beide Verfahren wurden mit der Versendung der EU-weiten Bekanntmachung im Juli 2021 eingeleitet. Die Vergabeverfahren wickelte der Festspielfonds unter Beiziehung einer externen rechtlichen Verfahrensbetreuung über eine elektronische Vergabeplattform ab. Die gewählten Vergabeverfahren waren für eine Vergabe im Oberschwellenbereich zulässig. Eine dokumentierte Auftragswertermittlung lag nicht vor. Der Auftragnehmer wurde nach dem Bestbieterprinzip ermittelt. Neben dem Preis mit einer Gewichtung von 40 Punkten konnten die Bieter mit ihrer Ausarbeitung zur Einschätzung der Projektunterlagen und mit einer Präsentation jeweils 30 Punkte erreichen. Am Verfahren zur Vergabe der Projektsteuerung nahmen drei Bieter und bei der Begleitenden Kontrolle zwei Bieter teil. Der Festspielfonds schloss die Verträge mit den Auftragnehmern für die Projektsteuerung im Dezember 2021 und für die Begleitende Kontrolle im März 2022.

11.2 Der RH hielt fest, dass die für die Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle gewählten Vergabeverfahren den gesetzlichen Bestimmungen entsprachen. Trotz EU-weiter Bekanntmachung der Ausschreibung der beiden Dienstleistungen blieb der Wettbewerb mit drei bzw. zwei Bietern je Vergabeverfahren gering.

Kritisch merkte der RH an, dass der geschätzte Auftragswert bei beiden Vergabeverfahren nicht schriftlich festgehalten war.

Er empfahl dem Festspielfonds, bei Vergabeverfahren zukünftig auf eine Dokumentation des geschätzten Auftragswerts zu achten.

11.3 Laut Stellungnahmen des Festspielfonds und der Stadt Salzburg würden die Auftragswerte bei jeder Vergabe geschätzt, die Auftragswertschätzung sei Teil des aktiven Kostenmanagements. Die Dokumentation der geschätzten Auftragswerte sei bereits in der Initiierungsphase nach den beiden geprüften Vergaben und dem Start der Tätigkeit von Projektsteuerung und Begleitender Kontrolle umgesetzt worden.

11.4 Der RH wertete die Stellungnahmen des Festspielfonds und der Stadt Salzburg als Zusage zur Umsetzung seiner Empfehlung. Die vom Festspielfonds beschriebene Dokumentation des geschätzten Auftragswerts für die Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle nach deren Leistungsbeginn erachtete der RH allerdings als zu spät.

Risikomanagement

Einzelrisiken

12 Das Projekt Festspielbezirk 2030 war von Rahmenbedingungen bestimmt, die über die Umstände eines gängigen Hoch- und Tiefbauvorhabens hinausgingen. Insbesondere die folgenden internen und externen Herausforderungen wirkten sich auf Kosten, Zeit und Qualität aus:

- Logistik des Bau- und Spielbetriebs aufgrund eingeschränkter Platzverhältnisse und schwieriger Verkehrsanbindung (TZ 7),
- Hohlraumbau, Geologie und Baugrundrisiko (TZ 13),
- Bauen im geschützten Bestand – Denkmalschutz, UNESCO-Welterbe und Schutz der Salzburger Altstadt gemäß Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 (TZ 14),
- gesellschaftliche und mediale Exponiertheit,
- Schad- und Störstoffe (TZ 15) und
- Umsetzung bei laufendem Betrieb (TZ 17).

Die Aufgabe des Bauherrn bestand darin, diese Risiken zu identifizieren, die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens zu bewerten bzw. zu senken und im Falle der Realisierung des Risikos den Schaden und die finanziellen Auswirkungen zu minimieren. Der RH behandelt in TZ 13 bis TZ 16 wesentliche Projektrisiken und ihre Bewertung.

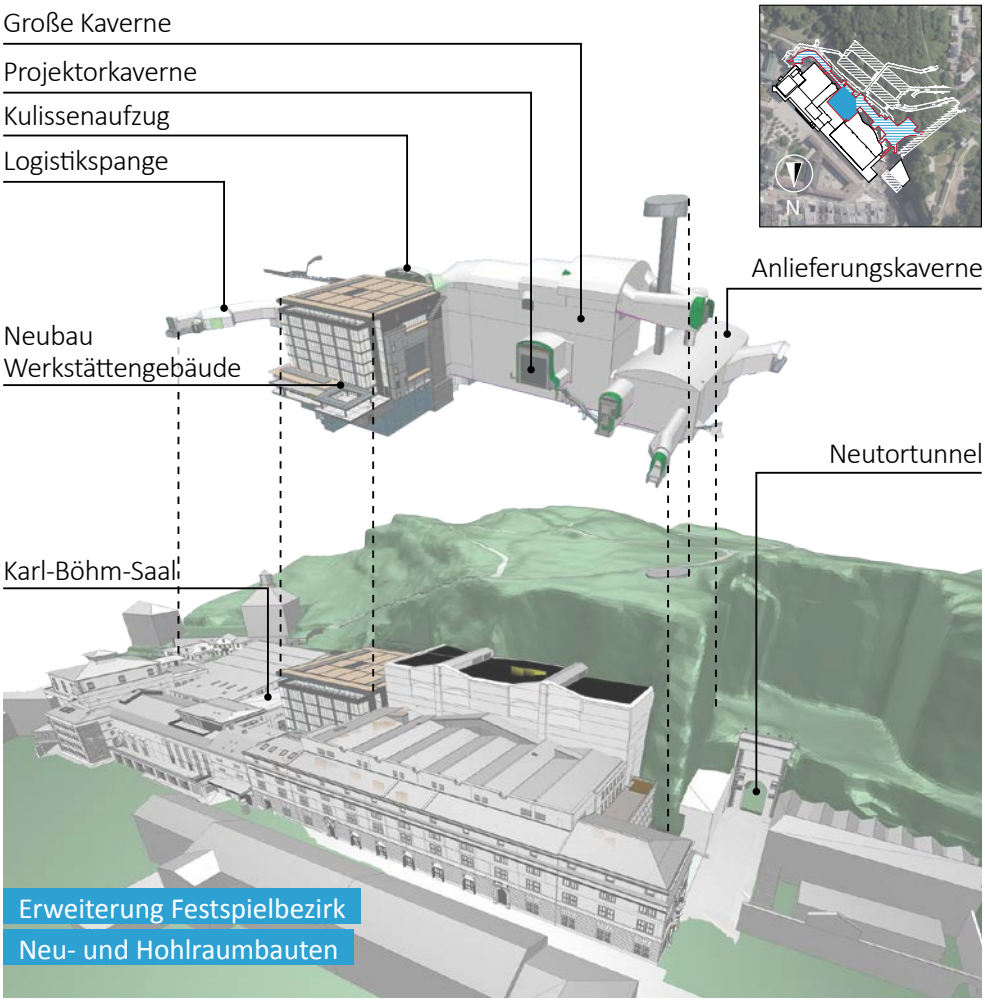
Hohlraumbau

13.1 (1) Das Projekt Festspielbezirk 2030 sah u.a. vor, die Festspielgebäude zu erweitern und dafür auch neue Räume im Mönchsberg zu schaffen. Dies wird umfassende Eingriffe am und im Mönchsberg in Form von Hohlraum- und Tagbau erfordern. Die Pläne mit Stand Frühjahr 2025 sahen eine Erschließung des Festspielbezirks mit einem für Lkw und Sattelschlepper geeigneten Stollen vor, der von der Mitte des Neutortunnels abzweigen und in eine Anlieferungskaverne führen sollte. Daran anschließend waren eine Große Kaverne und ein Kulissenaufzug geplant. Aus dem neuen Werkstättengebäude sollte ein Stollen hinter der Felsenreitschule vorbeiführen und in den Toscaninihof münden. Für das neue und erweiterte Werkstättengebäude – an der Stelle des bestehenden – sollten Teile der Mönchsberg-Böschung abgetragen und das Gebäude auf diese Weise an die Kavernen angebunden werden. Die schräg zur Mönchsbergböschung verlaufende Kavernenachse wird laut Plan im spitzen Winkel hinter dem Werkstattgebäude auf die Felswand treffen (schleifender Verschnitt) und dann im Tagbau an die Oberfläche treten. Für die Große Kaverne waren eine maximale Höhe von rd. 54 m, eine Länge von rd. 77 m und eine Breite von rd. 34 m geplant. Die Überlagerung der Firste der Großen Kaverne wird laut Plan rd. 18 m Festgestein sowie 1 m bis 4 m Lockermaterial betragen. Nach Erfahrungen

aus der Tunnelbaupraxis der vergangenen Jahrzehnte bergen seicht liegende Hohlraumbauten und schleifende Verschnitte von Hohlraumbauten mit Böschungen ein hohes Baugrundrisiko.

Die folgende Abbildung zeigt den Festspielbezirk und die geplanten Neu- und Hohlraumbauten im Mönchsberg:

Abbildung 4: Geplante Neu- und Hohlraumbauten im Mönchsberg



Quellen: basemap.at; Festspielfonds; Darstellung: RH

(2) Nach Berechnungen des Hohlraumplaners vom Februar 2025 wird die Ausbruchskubatur insgesamt 168.330 m³ Festvolumen umfassen:

- 37.950 m³ sollten über Tage abgetragen werden,
- 130.380 m³ unter Tage durch Stollen und Kavernen.

Der Tagbau am Mönchsberg war im Bereich der Böschung zwischen Großem Festspielhaus und Karl-Böhm-Saal geplant, die Stollen und Kavernen im Mönchsberg werden sich laut Plan zwischen dem Neutor und der Felsenreitschule erstrecken.

Je nach Auflockerungsfaktor entsprach die Ausbruchskubatur einem Lockervolumen von rd. 220.000 m^3 bis rd. 250.000 m^3. Bei einem Ladevolumen von 8 m^3 entspräche dies rd. 30.000 Lkw-Fuhren. Ein Fußballfeld wäre dadurch zwischen 30 m und 35 m hoch mit Material bedeckt. Das allgemeine Schutterkonzept sah einen Abtransport mittels Lkw durch den Neutortunnel und weiter über den Stadtteil Riedenburg vor. Der Ort der Deponierung des Ausbruchsmaterials war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht festgelegt.

(3) Der Tagbau sollte durch einen Stollen aus der erst auszubrechenden Großen Kaverne heraus erschlossen werden. Für das anfängliche Abtragen in schwer zugänglichen Bereichen waren Arbeiten mit dem Handmeißel vorgesehen. Nach Schaffung geeigneter Flächen sollte eine Baustraße errichtet werden, um den Abbau mit Baugeräten bzw. Schreitbaggern durch die Große Kaverne und schließlich durch die Anlieferungskaverne zum Neutortunnel zu ermöglichen. Der Tagbau war somit an den Baufortschritt in der Großen Kaverne gebunden, beide mussten eng abgestimmt ablaufen.

(4) Hinter den Festspielgebäuden im Mönchsberg wurden zur Zeit der Planung mehrere Hohlräume genutzt, einzelne Gebäude grenzten direkt an die Felswand des Mönchsbergs:

- zwei mehrgeschoßige Kavernen der Mönchsberggarage „Mitte“ inklusive Zufahrten und Zugänge,
- Fußgängerpassage zwischen Toscaninihof und Herbert-von-Karajan-Platz,
- Zugänge aus dieser Fußgängerpassage in das Große Festspielhaus und das Haus für Mozart,
- Projektorkaverne hinter der Bühne des Großen Festspielhauses,
- Anbau des hinteren Teils des Karl-Böhm-Saals direkt an die Felswand.

Dazu kamen potenziell vorhandene unbekannte Hohlräume, wie Karsthöhlen, Spalten bzw. Großklüfte.

Die geplanten neuen Hohlräume überschnitten sich teilweise mit den bestehenden Hohlräumen oder lagen in deren unmittelbarer Nähe (wenige Meter Abstand). Die südöstliche Flanke des Tagbaus reichte laut den Planunterlagen 1 m bis 1,5 m an die mönchsbergseitige Felswand des denkmalgeschützten Karl-Böhm-Saals heran. Zum Schutz und zur Stabilisierung der Felswand war eine spezielle Stützkonstruktion aus einer rückverankerten 70 cm dicken Stahlbetonwand vorgesehen.

Nach Erfahrungen aus der Tunnelbaupraxis der vergangenen Jahrzehnte stellt die Errichtung von Hohlraumbauten unmittelbar neben bestehenden Hohlräumen und Gebäuden ein hohes Baugrundrisiko dar, sowohl für die bestehenden als auch für die neuen Hohlräume und Gebäude.

(5) Die geplanten Hohlraumbauten im Mönchsberg lagen in schräg geschichteten, mit ca. 20° gegen Westen bzw. Westnordwesten einfallenden, teils korn- und teils matrixgestützten Konglomeraten („Mönchsberg-Nagelfluh"). Die einzelnen Lagen setzten sich aus unterschiedlichen Komponentengrößen mit teils hohem Sandanteil zusammen. Vorherrschend war die Kiesfraktion bis 2 cm, vereinzelt gab es Komponenten mit 10 cm Durchmesser und mehr. Die Komponenten waren gut bis mäßig miteinander verkittet. Die Gesteine wiesen Kluftscharen[20] auf, die z.B. im Nordabschnitt des Projektgebiets mit 30° bis 60° (mittelsteil) gegen Nordosten und mit 20° (flach) gegen Nordwesten einfielen. Die Mönchsberg-Nagelfluh ging zur Basis des Mönchsbergs hin graduell in Sandstein über und war von eiszeitlichen Sedimenten (Moräne) unterlagert. Den typischen Grund- bzw. Bergwasserspiegel während der Bauarbeiten und für den Betrieb (Bemessungswasserspiegel) legte der Hohlraumplaner mit 417,70 m bis 418,00 m Seehöhe fest. Er lag somit – mit wenigen Ausnahmen – knapp unterhalb der geplanten Hohlräume. Ein durchgehender Bergwasserspiegel im Mönchsberg war nicht prognostiziert. Schichtwasser in den weniger gut verkitteten Lagen konnte laut Prognose auftreten.

(6) Der Festspielfonds initiierte im Jahr 2023 eine geologisch-geotechnische Baugrunderkundung am Mönchsberg mit dem Ziel, ein Baugrundmodell zu erstellen. Die Baugrunderkundung für die Hohlraumbauten umfasste

- elf Kernbohrungen mit einer Gesamtbohrlänge von 786 m inklusive Feldversuche,
- felsmechanische Laborversuche und
- ein geophysikalisches Messprogramm.

Eine projektspezifische geologische Detailkartierung des Projektgebiets lag nicht vor. Laut Festspielfonds habe er das Projekt dem Landesgeologischen Dienst vorgestellt und dieser habe keine geologische Kartierung verlangt.

(7) Die Erstellung des geotechnischen Berichts entsprach der Richtlinie[21] für die Planung von Untertagebauten der Österreichischen Gesellschaft für Geomechanik. Ein rechnerischer Nachweis der Gesamtstandsicherheit lag vor. In der Berechnung zeigte das Gebirge nach dem Ausbruch der neuen Hohlräume lokal eine hohe Auslastung der Scherfestigkeit, d.h., dass rechnerisch das Gestein kurz vor dem Bruch

[20] Klüfte sind feine Fugen im Gestein, an denen nur geringfügige Bewegungen stattgefunden haben. Verlaufen mehrere Klüfte zueinander parallel oder annähernd parallel, wird dies als Kluftschar bezeichnet.

[21] Österreichische Gesellschaft für Geomechanik, Richtlinie Geotechnische Planung von Untertagebauten (2023) 83

stand. Besonders galt dies laut Bericht für die Bereiche zwischen den bestehenden und den geplanten neuen Hohlräumen sowie beim Verschnitt der Kaverne mit der Böschung des Mönchsbergs.

(8) Für die wasserwirtschaftliche Beweissicherung wurde eine Erkundungsbohrung zur Feststellung des Grundwasserpegels ausgebaut und mit einem Messsystem versehen, um die Bergwasserstände im Mönchsberg zu messen. Ziel der wasserwirtschaftlichen Beweissicherung war die Überwachung der Wassermenge und der Qualität von Gewässern, Quellen und Brunnen, um die vorübergehende oder dauerhafte Beeinträchtigung von Wasserrechten durch Bauarbeiten ausschließen zu können.

Der RH stellte fest, dass sich

- in rd. 360 m Entfernung zur zukünftigen Kaverne eine Quelle der Erzabtei Stift St. Peter Salzburg mit aufrechtem Wasserrecht,
- in rd. 600 m Entfernung der Brunnen einer Braugesellschaft,
- in rd. 220 m bis 700 m Entfernung zwei Grundwassermessstellen des Magistrats Salzburg sowie
- das Stollennetz des mit mehreren Wasserrechten belegten Stiftsarmstollens des Almkanal-Systems

befanden.

Eine wasserwirtschaftliche Beweissicherung zum Schutz dieser fremden Rechte hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht stattgefunden.

(9) Berichte[22] über den Bau der Mönchsberggaragen im Jahr 1974 erläuterten die folgenden Erfahrungen:

- Der innerhalb der Lagen stark schwankende Gehalt an Quarz, Glimmer, Tonmineralien, Karbonaten, Accessorien und organischen Substanzen und das Auftreten von Mineralstücken bis zur Kindskopfgröße setzten den Schrämkopf unsymmetrisch schwersten Belastungen aus.
- Die Mönchsberg-Nagelfluh erwies sich gegenüber der schlagenden Beanspruchung des rotierenden Fräskopfes als unerwartet fest.
- Der Fräskopf schlug die einzelnen Gerölle meist nur glatt ab, ohne dass sich die in der Abbauwand verbliebenen Geröllreste und die umgebende Grundmasse lockerten.

[22] *Horninger*, Baugeologische Ergebnisse bei Erkundungsarbeiten im Mönchsberg, Salzburg, Verhandlungen der Geologischen Bundesanstalt 1975, Heft 2–3, 75; *Horninger*, Geologische Erfahrungen vom Bau der Kavernengaragen Mönchsberg-Nord, Salzburg, Rock Mechanics 1976, Suppl. 5, 3; *Köhler*, Die Vortriebsarbeiten mit Teilschnittmaschinen im Mönchsbergkonglomerat für die Kavernen der Mönchsberg-Parkgaragen in Salzburg, Rock Mechanics 1975, Suppl. 4, 85

- Dies führte zu einer stark wechselnden Gerätebelastung, zu Gewaltschäden durch Stoßbelastung und zu hohem Verschleiß.
- Es waren Lockerungssprengungen notwendig.
- Messungen des Grundwasserstandes lieferten in Bohrungen Wasserspiegel zwischen rd. 417 m und rd. 421 m Seehöhe.

(10) Der Hohlraumplaner gab den äquivalenten Quarzgehalt für die Mönchsberg-Nagelfluh nach der Ermittlung anhand von Laboruntersuchungen an 21 Proben mit durchschnittlich 15,5 % an. Die Berichte über den Bau der Mönchsberggaragen hatten einen äquivalenten Quarzgehalt zwischen 22 % und 49 % ermittelt; dies war im Vergleich zu den Angaben des Hohlraumplaners eine größere Schwankungsbreite und zumindest bereichsweise ein wesentlich höherer Wert für den äquivalenten Quarzgehalt.

(11) Die Abrasivität[23] wurde im Rahmen der geologisch-geotechnischen Baugrunderkundung anhand von Laborversuchen an sieben Proben ermittelt und ergab niedere bis mittlere Werte von CAI 1,2 bis CAI 2,1 auf dem Cerchar-Abrasivitäts-Index[24]. Der äquivalente Quarzgehalt sowie die Abrasivität beeinflussen den Werkzeugverschleiß wesentlich.

13.2 Der RH hielt fest, dass die geplanten Maßnahmen umfassende Eingriffe über und unter Tage am und im Mönchsberg vorsahen, die den Abtransport – je nach Auflockerungsfaktor – von rd. 220.000 m^3 bis 250.000 m^3 Lockervolumen auslösen werden. Für den Abtransport des Materials ab dem Neutortunnel und seine Deponierung fehlte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein Konzept.

Die Arbeiten im Tagbau und in der Großen Kaverne hingen logistisch voneinander ab. Diese Abhängigkeit barg ein hohes Risiko zeitlicher Verzögerungen und somit auch von Mehrkosten.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, die Abhängigkeit zwischen den Arbeiten im Tagbau und in der Kaverne zu entflechten bzw. rechtzeitig Alternativen zu entwickeln, um die gegenseitige Beeinflussung der Arbeiten zu minimieren und Verzögerungen im Bauablauf zu verringern.

Der RH wies darauf hin, dass

- die geringe Überlagerung der geplanten Hohlraumbauten,
- der schleifende Verschnitt der Kavernen mit der Böschung des Mönchsbergs,

[23] Abrasivität beschreibt die reibende und schleifende Wirkung von Gestein und den damit verbundenen Verschleiß von Werkzeugen.

[24] Der CERCHAR-Abrasivitäts-Index ist ein aus dem CERCHAR-Abrasionsversuch ermittelter Messwert zur Beurteilung der Abrasivität von Festgesteinen.

- der Ausbruch von Hohlräumen in unmittelbarer Nähe von bereits bestehenden und genutzten Hohlräumen und Gebäuden sowie
- die im Nordabschnitt mit 30° bis 60° gegen Nordosten – also aus dem Hang heraus – einfallende Kluftschar

große bautechnische Herausforderungen darstellten und ein hohes Baugrundrisiko beinhalteten, das zu Projektverzögerungen und Mehrkosten führen kann.

Der RH empfahl dem Festspielfonds,

- die geotechnischen, terminlichen, finanziellen und vertraglichen Risiken möglichst lückenlos zu identifizieren, zu bewerten und Szenarien zu entwickeln, um durch ein professionelles Management die potenziellen Risiken möglichst zu minimieren,
- die Verteilung der Risiken zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer fair zu gestalten, genau festzulegen und vertraglich festzuhalten,
- eine Risikovorsorge in Form angemessener Kostenansätze anzulegen und
- bei der Bauausführung möglichst sorgfältig vorzugehen, um dem Baugrundrisiko entgegenzuwirken.

Weiters empfahl der RH dem Festspielfonds, mit einer angemessenen Vorlaufzeit

- eine Beweissicherung sowohl über als auch unter Tage durchzuführen,
- eine messtechnische Überwachung der betroffenen Felsböschungen am Mönchsberg sowie der bestehenden Hohlraumbauten einzurichten,
- einen Alarmplan mit allen denkbaren Szenarien zu entwickeln sowie
- die Bauausführung durch eine ständig anwesende Bauaufsicht sowie eine Geologin bzw. einen Geologen oder eine Geotechnikerin bzw. einen Geotechniker vor Ort zu betreuen, um eine fachgerechte Anwendung der Beobachtungsmethode zu gewährleisten.

Der RH anerkannte, dass der Festspielfonds eine geologisch-geotechnische Baugrunderkundung durchgeführt hatte. Er kritisierte jedoch, dass der Festspielfonds über keine geologische Detailkartierung des Projektgebiets verfügte und dass sich die wasserwirtschaftliche Beweissicherung auf die Messung des Grundwasserpegels beschränkte bzw. fremde Rechte nicht erhoben wurden.

Er empfahl dem Festspielfonds, eine dem Stand der Technik entsprechende geologische und wasserwirtschaftliche Beweissicherung durchzuführen.

Die Abrasivität wurde für dieses Projekt lediglich an sieben Proben bestimmt. Berichte über den Bau der Mönchsberggaragen im Jahr 1974 enthielten Hinweise auf wesentlich höhere Werte des äquivalenten Quarzgehalts. Sowohl die Abrasivität als auch der äquivalente Quarzgehalt beeinflussen den Werkzeugverschleiß wesent-

lich. Auch Probleme beim Fräsen der Mönchsberg-Nagelfluh waren dokumentiert: Laut den Berichten hatten Werkzeugverschleiß, Gewaltschäden an den Maschinen und logistische Herausforderungen beim Fräsvortrieb termin- und kostenwirksame Parameter dargestellt.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, Werkzeugverschleiß, Gewaltschäden an Maschinen und logistische Herausforderungen beim geplanten Fräsvortrieb vertraglich genau zu regeln, um Mehrkostenforderungen und terminliche Verzögerungen zu vermeiden.

Schließlich merkte der RH an, dass der vom Hohlraumplaner festgelegte Bemessungswasserspiegel (rd. 418 m Seehöhe) vom Wasserspiegel laut Berichten über den Bau der Mönchsberggaragen (bis zu 421 m Seehöhe) abwich.

Er empfahl dem Festspielfonds, auch höhere Wasserspiegel in einer Risikobetrachtung zu berücksichtigen und die Wasserhaltung entsprechend anzupassen.

13.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg nahmen dazu wie folgt Stellung:

(a) Der Festspielfonds habe verschiedene Konzeptideen für den Materialabtransport ab dem Neutortunnel entwickelt. Er habe bewusst entschieden, statt eines fertigen Konzepts im Rahmen der Ausschreibung Nachhaltigkeitsziele vorzugeben, für die die ausführenden Unternehmen ein Konzept vorzulegen gehabt hätten. Der Bestbieter habe eine Zwischenlagerung und Aufbereitung in einer Deponie im Umkreis von maximal 10,5 km vorgesehen, 90 % des Materials würden wiederverwendet. Dies schlage sich neben Nachhaltigkeitsaspekten auch im Angebotspreis nieder.

Aufgrund der Randbedingungen – insbesondere könne das abgetragene Konglomerat nur über den Neutortunnel abtransportiert werden – sei eine Entflechtung ohne einschneidende und kontraproduktive Veränderung in der Logistik aus geotechnischer Sicht bzw. aus Sicht des Hohlraumplaners nicht umsetzbar. Der alternative Abtransport durch die Hofstallgasse werde bereits für den Abbruch des Werkstättentraktes benötigt. Risiko und Gegenmaßnahmen würden im Rahmen des Risikomanagements betrachtet.

(b) Aus geotechnischer Sicht seien die Risiken durch die normkonformen und detaillierten Baugrunderkundungen (Aufschlussbohrungen, Laborversuche sowie geophysikalische Messungen) entsprechend dem Stand der Technik eingegrenzt worden. Auf Basis dieser detaillierten Erkundungen seien Rechenkennwerte abgeleitet sowie geotechnische Bemessungen, Dimensionierungen und Nachweisführungen zur Standsicherheit der Kavernen mittels numerischer 2D- und 3D-Modelle durchgeführt worden. Im Zuge der Entwurfs- und Ausschreibungsplanung habe ein unabhängiger Prüfingenieur die Ergebnisse und die daraus abgeleiteten erforderlichen Maßnahmen beurteilt. Es liege in der Natur der Sache, dass Restrisiken in Bezug auf den Baugrund nicht ausgeschlos-

sen werden könnten. Diesen Restrisiken werde mit Zusatzmaßnahmen begegnet. Im Zuge der Ausführung werde ein umfangreiches Monitoringkonzept samt einem geotechnischen Sicherheitsmanagementplan umgesetzt. Dieser Plan lege Warn- und Alarmwerte fest, sehe Szenarien und Maßnahmen bei Eintreffen dieser Grenzwerte vor, sei der Ausschreibungsplanung als Entwurf beigelegt worden und werde im Zuge der Ausführungsvorbereitung weiter detailliert. Diese Vorgehensweise entspreche den anerkannten Richtlinien der Österreichischen Gesellschaft für Geomechanik.

Die Risiken seien im Laufe des Projektfortschritts entsprechend der Erhöhung der Planungstiefe laufend angepasst worden. Ergänzend zu den genannten Maßnahmen nach dem Stand der Technik habe die Projektsteuerung, die in ihrem Team für diese Themen einen erfahrenen Fachplaner für Hohlraumbau habe, eine Plausibilitätsprüfung durchgeführt.

Über die bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung enthaltenen Risiken, Beurteilungen und Maßnahmen, die planmäßig angepasst würden, könnten weitere Risiken auf Grundlage des fortschreitenden Kenntnisstandes in Abstimmung mit den installierten Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstanzen in die Risikobetrachtung aufgenommen werden.

(c) Im Zuge der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sei darauf geachtet worden, eine faire Risikoverteilung zu berücksichtigen. Dadurch hätten u.a. unnötig hohe Risiko-Zuschläge der Bieter vermieden werden sollen. Die Risikoverteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sei bauvertraglich vereinbart und im Zuge der Ausschreibungsplanung in Zusammenarbeit mit der Örtlichen Bauaufsicht festgelegt worden.

(d) Mit den verfügbaren Reserven sei eine entsprechende Risikovorsorge für Unvorhergesehenes (rd. 13,5 %) und Valorisierung (rd. 14,75 %) berücksichtigt worden, zudem direkte Zuschläge für Erschwernisse in den einzelnen Kostengruppen. Alle Fachplaner seien mit einem vertieften Kostenmanagement beauftragt, weshalb die Projektsteuerung die aktuellen Reserven als ausreichend ansehe. Durch das gute Ausschreibungsergebnis habe im Hohlraumbau eine weitere Reserve gebildet werden können.

(e) Die Bauausführung mittels Teilschnittmaschine bzw. Abbauhammer (ein Sprengvortrieb sei explizit ausgeschlossen) entspreche einer möglichst schonenden Abbauweise des Konglomerats.

(f) Die in der Ausschreibungsplanung berücksichtigten Maßnahmen würden eine Beweissicherung sowohl über als auch unter Tage sowie eine umfangreiche messtechnische Überwachung der Felsböschungen am Mönchsberg und der bestehenden Hohlraumbauten inkludieren. Dies würden das vorgesehene laufende Moni-

toring während des Ausbruchs sowie die Auswertung durch die geotechnische Bauaufsicht erfüllen. Durch den geotechnischen Sicherheitsmanagementplan, der Warn- und Alarmwerte sowie darauf bezogene Szenarien und Maßnahmen definiere, werde der Empfehlung des RH vollumfänglich entsprochen. Ergänzend zur Beweissicherung des Auftragnehmers für Hohlraumbau werde der Festspielfonds eine Beweissicherung für die angrenzenden Gebäude ausschreiben und beauftragen.

(g) Die Abrasivität des anstehenden Gesteins sei anhand von CAI-Werten bewertet worden. Im Zuge der Bearbeitung der Ausschreibungsunterlagen sei die Bandbreite über das im Labor gemessene Ausmaß insofern erweitert worden, als darauf hingewiesen worden sei, dass auch höhere als die gemessenen Werte auftreten könnten. Im Zuge der Ausschreibungsplanung sei zudem gemeinsam mit der Örtlichen Bauaufsicht die zu erwartende Bandbreite der Festigkeit des Konglomerats sowie der Abrasivität des abzubauenden Materials bewertet worden. Auch die Bandbreiten der zu erwartenden Festigkeiten seien erhöht worden, um das Kostenrisiko aufgrund erhöhten Werkzeugverschleißes oder Gewaltschäden an Maschinen für den Auftraggeber einzugrenzen bzw. vertraglich genau zu regeln.

(h) Im Zuge der Entwurfs- und Ausschreibungsplanung sei der Wasserspiegel in einem ausgebauten Bohrloch im Konglomerat kontinuierlich aufgezeichnet und ausgewertet worden. Die Planungen für die Errichtung der Hohlraumbauten hätten diesen Wasserspiegel mit entsprechendem Aufschlag berücksichtigt. Zudem sei im Zuge der Erkundungsbohrungen in situ die Durchlässigkeit des anstehenden Konglomerats mittels Wasserabpressversuchen gemessen und bestimmt worden. Aufgrund der in die Planungen aufgenommenen Daten des zuvor erkundeten möglichen Stands des Wasserspiegels sei ein erhöhtes Risiko weder angenommen noch in die Risikobetrachtung aufgenommen worden. Auch die durchgeführten Erkundungsbohrungen hätten die angenommenen Daten bestätigt. Die vorliegenden Daten würden zeigen, dass die Sohle der Kaverne und des Kavernengangs oberhalb des erwarteten Höchstwasserspiegels liege. Die Begleitende Kontrolle werde die Empfehlung aufnehmen, das Risiko eines erhöhten Wasserspiegels zu identifizieren und in die Risikobetrachtung einzuarbeiten. Eine erneute Prüfung der berücksichtigten Wasserspiegel sei veranlasst worden.

Die Wasserrechte im Umfeld des Projektgebiets seien im Zuge der geologischen Bearbeitung erstaufgenommen und in der geologischen Beschreibung berücksichtigt worden. Hinsichtlich der bemängelten geologischen Feldkartierung habe eine – in diesem Fall mögliche – dreidimensionale Aufnahme der geologischen Verhältnisse stattgefunden. Darin seien die freiliegenden Bereiche in den Parkgaragen inklusive Auffahrten, die weiteren Flanken und Wände des Mönchsbergs und die existierenden Aufschlüsse in die geologische Beschreibung mit integriert worden. Auf die Darstellung in Form einer neu entwickelten geologischen Karte sei aufgrund der

monotonen Verhältnisse verzichtet worden. Die Projektunterlagen seien mit dem Landesgeologischen Dienst abgestimmt worden.

(i) Die geologische und wasserrechtliche Befundaufnahme entspreche dem Stand der Technik. Der Festspielfonds sagte zu, im Zuge der Projektumsetzung eine Beweissicherung in Bezug auf die potenziell beeinflussten Wasserrechte während des Baus der Baugrube im Lockergestein durchzuführen. Der Planer erachte diese Maßnahme als nicht notwendig.

13.4 Der RH hielt zu den Stellungnahmen Folgendes fest:

(a) Materialtransport

Der RH hielt gegenüber dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg fest, dass sich seine Ausführungen zum Materialtransport auf den Stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bezogen, als lediglich Konzeptideen und ein Schutterkonzept vorgelegen waren und der Ort der Deponierung noch offen gewesen war.

(b) Baugrundrisiko

Der RH wiederholte, dass er die Ergebnisse der Befundung des Projektgebiets durch den Festspielfonds mit Berichten über den Bau der Mönchsberggarage im Jahr 1974 verprobt und auf Abweichungen bzw. auf daraus ablesbare Risiken hingewiesen hatte. Diese betrafen u.a. den Grundwasserstand, den äquivalenten Quarzgehalt für den Mönchsberg-Nagelfluh, aber auch aufgetretene Probleme bei der Herstellung des Hohlraums (hoher Verschleiß bei Geräteteilen, Notwendigkeit von Lockerungssprengungen). Die vom Festspielfonds ausgeführten Maßnahmen (z.B. Prüfung des Wasserspiegels, faire Verteilung der Risiken im Zuge der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen) wertete der RH grundsätzlich positiv.

Ergänzend verwies er nochmals darauf, dass in den Berechnungen das Gebirge nach dem Ausbruch der neuen Hohlräume lokal eine hohe Auslastung der Scherfestigkeit zeigte. Das heißt, dass rechnerisch das Gestein kurz vor dem Bruch stand. Dies könnte in der Bauausführung zu Problemen, Verzögerungen und Mehrkosten führen.

Seine Kritik an der geologisch-geotechnischen Baugrunderkundung betraf die Anzahl der durchgeführten Laborversuche, die dadurch statistisch nicht aussagekräftig sein könnten.

Die Empfehlung, bei der Bauausführung möglichst sorgfältig vorzugehen, um dem Baugrundrisiko entgegenzuwirken, umfasste nicht nur eine schonende Abbauweise, sondern bezog sich auf die gesamte Ausbruchssequenz inklusive des Ausbaus des Hohlraums, auf die Beurteilung des Systemverhaltens, die Fortschreibung der

Planung, die Dokumentation der Gebirgsverhältnisse sowie auf die sorgfältige Anwendung der Beobachtungsmethode.

(c) Baugrundkartierung

Der RH entgegnete, dass eine ingenieurgeologische Baugrundkartierung im geeigneten Maßstab an den Beginn jeder Planung zu stellen war und die Basis eines jeden geologischen Baugrundmodells sein sollte (Österreichische Gesellschaft für Geomechanik: „Richtlinie für die geotechnische Planung von Untertagebauten mit kontinuierlichem Vortrieb“ (2013) und „Ermittlung geologisch-geotechnischer Grundlagen für die Planung tiefliegender Tunnel“ (2017)). Nach Ansicht des RH begründeten monotone geologische Verhältnisse dafür keine Ausnahme, da sich der Inhalt einer geologischen Karte nicht auf die Gesteinsart beschränkte, sondern alle Arten geologischer Strukturen und Phänomene, wie Klüfte, Störungszonen, Geomorphologie, Hydrologie, und weitere Inhalte (wie Anrisse, Rutschungen) umfasste. Gerade aus der Zusammenschau vieler verschiedener Themenbereiche könnten sich Erkenntnisse ergeben, die sonst verborgen blieben.

(d) Wasserrechte

In den dem RH vorgelegten Unterlagen fanden sich weder die Erfassung der Wasserrechte noch Hinweise auf eine wasserrechtliche Beweissicherung oder auf eine mögliche Beeinflussung dieser Wasserrechte. Der RH sah die geplante Beweissicherung der Wasserrechte daher positiv. Diese dient grundsätzlich dem Erkennen einer Beeinträchtigung, um frühzeitig adäquat reagieren zu können bzw. diese durch Baumaßnahmen ausschließen zu können. Zudem gewährleistet sie Rechtssicherheit für alle Beteiligten (u.a. für den Bauherrn).

Bauen im geschützten Bestand

14.1 (1) Der Festspielbezirk und seine Gebäude standen unter Denkmalschutz[25], waren Teil der Kernzone des UNESCO-Welterbes Historisches Zentrum der Stadt Salzburg und lagen in der Schutzzone I gemäß Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980.

Der Festspielfonds band die zuständigen Stellen und Behörden – Bundesdenkmalamt, Sachverständigenkommission für die Altstadterhaltung, International Council on Monuments and Sites (ICOMOS)[26] – beginnend mit der Machbarkeitsstudie in

[25] das Große Festspielhaus gemäß §§ 1 und 3 Denkmalschutzgesetz (DMSG), BGBl. 533/1923 i.d.g.F., der restliche Baubestand per Verordnung gemäß § 2a Denkmalschutzgesetz

[26] Die ICOMOS ist das von der UNESCO autorisierte Experten-Gremium zur Beratung in Fragen des Kulturerbes, siehe https://icomos.at/wp2021/icomos/partner-organisationen/unesco-ouk/ (abgerufen am 19. Jänner 2026).

den Planungsprozess ein. Im Generalplaner-Wettbewerb waren umfassende Stellungnahmen der drei Institutionen Teil der Vorprüfung.

Trotz umfangreicher Vorabstimmungen hatte die Sachverständigenkommission für die Altstadterhaltung im Mai 2025 Bedenken, die teilweise Neugestaltung der Felskante des Mönchsbergs zu genehmigen. Der Vorsitzende des Lenkungsausschusses hielt im Mai 2025 fest, dass bei ausbleibender Zustimmung durch die Sachverständigenkommission für die Altstadterhaltung das Projekt „zurück an den Start müsste".

(2) Der Festspielbezirk setzte sich aus unterschiedlichen und zum Teil überlagerten Gebäuden bzw. Gebäudeteilen aus unterschiedlichen Epochen zusammen, vom 17. Jahrhundert bis zu den letzten größeren Baumaßnahmen am Haus für Mozart von 2003 bis 2006. Aufgrund der unterschiedlichen Qualität der Bausubstanz und der je nach Baualter vermuteten Schad- und Störstoffe ergaben sich neben den Anforderungen des Denkmalschutzes Risiken bei den Bestandsgebäuden. Die folgende Tabelle zeigt die zum Stand April 2025 erfassten Risiken aus Denkmalschutz und Bauen im Bestand im Verhältnis zu den prognostizierten Errichtungskosten von 481,00 Mio. EUR:

Tabelle 1: Risiken bei den Bestandsgebäuden des Festspielbezirks (Risikobetrachtung Stand April 2025)

Risiken nach Best, Real und Worst Case			
Risiken Denkmalschutz			
Risikobezeichnung	**Erwartungswert**		
	Best Case	**Real Case**	**Worst Case**
	in Mio. EUR		
Denkmalschutz	1,13	1,50	3,00
Denkmalschutz – Felsabtrag Tagbau	0,08	0,10	0,20
Denkmalschutz – Lüftungsöffnungen für Brandentrauchung und Rückkühler	0,41	0,54	1,08
Projektgebiet Altstadtzone (Schutzzone I gemäß Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980)	0,00	0,18	0,36
Zwischensumme	**1,61**	**2,32**	**4,64**
Risiken Bauen im Bestand			
Bestandsrisiko	0,30	1,19	2,37
Bestandsrisiko Faserbaustoffe[1]	0,19	0,25	0,30
Beschädigung der Substanz durch Schadensereignisse	0,10	0,14	0,17
Zwischensumme	**0,59**	**1,57**	**2,84**
Summe	**2,19**	**3,89**	**7,48**
	in %		
Verhältnis zu prognostizierten Errichtungskosten (481,00 Mio. EUR)	0,5	0,8	1,6

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: Festspielfonds; Berechnung: RH

[1] 1,00 Mio. EUR zur Beseitigung von Schad- und Störstoffen waren zusätzlich bereits im Vorentwurf aufgrund der Voruntersuchungen berücksichtigt.

(3) Zum Stand September 2025 hatte die Projektsteuerung in ihrem Soll-Ist-Vergleich drei Aufträge zum Denkmalschutz und einen Auftrag zur Schad- und Störstofferkundung erfasst:

- Bauteilöffnungen – Denkmalschutz: 18.929 EUR,
- archäologische Begleitung der Aushubarbeiten: 18.722 EUR,
- restauratorische Befundungsuntersuchung: 9.988 EUR,
- Schad- und Störstofferkundung: 59.347 EUR.

(4) Die Vergabestrategie vom Februar 2025 wies fünf Gewerke zu restauratorischen Sanierungen aus. Im Vergleich zu den übrigen Gewerken fehlte dafür jeweils die Einschätzung der Kosten.

14.2 Der RH anerkannte die frühe und umfassende Einbindung der für Denkmalschutz und andere Schutzstatus wesentlichen Stellen und Behörden in das Projekt Festspielbezirk 2030.

Das Risiko für die Bestandsgebäude war aus Sicht des RH jedoch mit einer Bandbreite von 0,5 % bis 1,6 % der prognostizierten Errichtungskosten niedrig bewertet. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass

- für den Festspielbezirk ein umfassender Denkmalschutz unter Begutachtung und Beiziehung mehrerer unabhängiger Behörden und Gremien zu beachten war,
- noch nicht alle behördlichen Zustimmungen für die geschützten Bauten vorlagen und eine Behörde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch immer Bedenken äußerte,
- wenige Leistungen zum Denkmalschutz und Gebäudebestand beauftragt waren, der Vergabeumfang zu den restauratorischen Sanierungen noch nicht definiert war und damit Bieterverhalten und Preisniveau wenig bekannt waren,
- die Terminplanung keine ausreichenden Pufferzeiten enthielt (TZ 17) und
- entsprechend dem beauftragten Leistungsumfang und dem noch nicht erfolgten Start der Hauptbautätigkeiten (TZ 24) erst wenig in den Bestand eingegriffen worden war und somit die nicht direkt einsehbare Bausubstanz noch nicht umfassend beurteilt werden konnte.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, die aus dem geschützten Gebäudebestand resultierende Risikobewertung zu überprüfen und laufend an aktuelle Erkenntnisse aus dem Projekt anzupassen.

14.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg nahmen dazu wie folgt Stellung:

(a) Die Abstimmung mit der Sachverständigenkommission für die Altstadterhaltung zur Felskante des Mönchsberg gegenüber dem Neubau sei tatsächlich kurzfristig ins Stocken geraten. Dies sei allerdings auf ein Missverständnis bei der Begutachtung zurückzuführen gewesen. So habe die Hohlraumplanung die Modellierung der Felskante zur Zeit der Begutachtung zwar technisch gelöst, aber die Architektur noch nicht gestalterisch. Im Lenkungsausschuss am 28. Juli 2025 sei berichtet worden, dass die Sachverständigenkommission für die Altstadterhaltung in ihrer 1.337. Sitzung am 2. Juli 2025 der Felsmodellierung zugestimmt habe.

Generell seien die komplexen Rahmenbedingungen nicht nur Bestandteil des proaktiven und im Projekt intensiv wahrgenommenen Risikomanagements, sondern auch durch Erschwerniszuschläge in der Kostengruppe 1 in den jeweiligen Kostenermittlungen abgebildet. So habe die Kostenschätzung der Zielplanung und des Vorentwurfs bereits die Risiken im geschützten Bestand insofern berücksichtigt, als der Generalplaner teilweise hohe Aufschläge für Arbeiten im Bestand, beengte Bauplatzverhältnisse und längere Ausführungszeiten durch den teilweise parallel laufenden Spielbetrieb sowohl bei der Zielplanung, beim Vorentwurf als auch beim Entwurf angesetzt habe. Diesen Umstand habe die Begleitende Kontrolle bei den Prüfberichten zur Zielplanung und zum Vorentwurf als zu unspezifisch kritisiert. Die in der Risikomatrix der Begleitenden Kontrolle enthaltenen Risiken seien demnach als zusätzliche Aufschläge bzw. Ansätze zu betrachten.

(b) Die methodische Vergleichsbasis im Managementbericht sei nicht aussagekräftig: Da die festgestellten Risiken ausschließlich aus Bestandsmaßnahmen resultieren würden, sei deren Gegenüberstellung mit den Gesamterrichtungskosten nicht korrekt. Sachgerecht sei vielmehr ein Vergleich mit den Errichtungskosten jener Bauabschnitte, in denen tatsächlich im Bestand gebaut werde – nur so ließe sich die Risikodimension verhältnismäßig abbilden. Gemäß dem Prüfbericht zum Vorentwurf seien dies für die Abschnitte (ohne Bauabschnitt BA01-Neubau) im Bestand über beide Projektphasen Baukosten in Höhe von 94,70 Mio. EUR zuzüglich 21,3 % an Planungs- und Nebenkosten. Die aus Sicht des Festspielfonds maßgeblichen Teilerrichtungskosten würden sich daher auf 114,87 Mio. EUR belaufen.

Da die Risikoanalyse nur jene Risiken enthalte, die über die in der jeweiligen Kostengruppe (Rohbau, Technik und Ausbau) angesetzten Bestandskosten hinausgingen, seien diese Kosten zur Risikoannahme noch hinzuzurechnen. Die Erschwerniszuschläge würden sich für den Bestand Bauabschnitt BA02 bis BA04 auf 3,79 Mio. EUR belaufen. Insgesamt verändere sich das Verhältnis zu den Bestandserrichtungskosten dadurch deutlich. Der Risikoerwartungswert steige ohne Berücksichtigung der prozentuellen Erschwerniszuschläge im Real Case auf 3,4 %, im Best Case auf 1,9 % und im Worst Case auf 6,5 % der Bestandserrichtungskosten. Mit Berücksichtigung

der Erschwerniszuschläge steige der Risikoerwartungswert im Real Case auf 6,7 %, im Best Case auf 5,2 % und im Worst Case auf 9,8 % der Bestandserrichtungskosten.

(c) Der Festspielfonds habe das Bestandsrisiko bereits durch umfassende Sondierungsmaßnahmen verringern können. Weitere Sondierungen werde er bei Bedarf durchführen. Laufende Abstimmungen mit dem Bundesdenkmalamt und den Behörden hätten ebenfalls dazu geführt, dass bereits umfangreiche Maßnahmen in die Planung miteingeflossen seien. Die Ergebnisse würden in der Planung laufend berücksichtigt und über Entscheidungsevidenzen dokumentiert.

Die weiteren Bestandsrisiken würden kontinuierlich anhand der weiteren Erkenntnisse aus Planung und Umsetzung bewertet. Bei Vorliegen neuer Erkenntnisse würden die Risiken angepasst.

14.4 (a) Der RH hielt gegenüber dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg fest, dass er die nunmehr vorliegende Zustimmung der Sachverständigenkommission für die Altstadterhaltung zur Felsmodellierung für den weiteren Projektfortgang positiv sah. Er entgegnete allerdings, dass es sich bei den Erschwerniszuschlägen für „Bauen bei beengten Platzverhältnissen“ und „Bauen bei laufendem Betrieb“ um pauschale Erhöhungen der Baustellengemeinkosten handelte. Insofern konnte er die Ausführungen des Festspielfonds und der Stadt Salzburg, dass es sich bei den Erschwerniszuschlägen um Vorsorgen für aus dem geschützten Bestand resultierende Risiken handelte, nicht nachvollziehen.

(b) Der RH erachtete den Vergleich der Risiken mit den prognostizierten Errichtungskosten des Gesamtprojekts als zweckmäßig, weil aufgrund der aufgezeigten funktionalen und bautechnischen Zusammenhänge eine isolierte Betrachtung auf Basis der Bestandsbauten die Risiken auf das Gesamtprojekt nur ungenügend berücksichtigte. Insbesondere konnten sich eintretende Risiken bei den Bestandsgebäuden etwa durch Änderungen im Bauablauf bzw. durch Bauzeitverzögerungen auch auf das Gesamtprojekt auswirken. Insofern verblieb der RH bei seiner Risikodarstellung auf Basis der prognostizierten Gesamtkosten. Ergänzend hielt er fest, dass die absoluten Risikoerwartungswerte durch die vom Festspielfonds gewählte Kostenbasis unverändert blieben und im Falle einer Realisierung zu finanzieren waren.

(c) Die zugesagte, weitere kontinuierliche Risikobewertung und -anpassung erachtete der RH vor dem Hintergrund noch ausstehender Vergaben und der noch nicht begonnenen Hauptbautätigkeiten als wesentlich.

Schad- und Störstoffe

15.1 (1) Auf Basis des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002[27] regelte die Recycling-Baustoffverordnung[28] die Vorgehensweise beim Abbruch eines Bauwerks und verwies auf zwei verpflichtend einzuhaltende Normen[29]. Gemäß Recycling-Baustoffverordnung und ÖNORM B 3151 waren bei einem Abriss, einem Umbau oder einer Renovierung eines Bauwerks besondere abfallrechtliche Vorgaben[30] einzuhalten.

Dies umfasste neben der Schad- und Störstofferkundung

- die Erstellung eines Rückbaukonzepts,
- den Rückbau des Bauwerks („Abbruch in umgekehrter Reihenfolge der Errichtung"),
- die Dokumentation des Rückbaus,
- die Bestätigung des Freigabezustands durch eine externe, befugte Fachperson oder Fachanstalt sowie
- die verpflichtende Trennung und fachgerechte Entsorgung der Abfälle.

(2) Der Festspielfonds hatte für die Bauteile, für die eine Sanierung oder ein Abbruch vorgesehen war, eine umfassende Schad- und Störstofferkundung gemäß ÖNORM EN ISO 16000-32 durchgeführt. Dazu entnahm eine externe, befugte Fachperson insgesamt 51 Proben, schätzte die Massen der verschiedenen Stoffe ab und erstellte ein Rückbaukonzept.

15.2 Der RH hielt fest, dass der Festspielfonds die abfallrechtliche Vorgabe einhielt, ein Rückbaukonzept zu erstellen.

Er empfahl dem Festspielfonds, auch die weiteren abfallrechtlichen Vorgaben einzuhalten und den geordneten Rückbau bis zum Erreichen des Freigabezustands ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchzuführen und zu dokumentieren.

15.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg sagten dies zu.

[27] BGBl. I 102/2002 i.d.g.F.

[28] BGBl. II 181/2015 i.d.g.F.

[29] ÖNORM B 3151: „Der Rückbau von Bauwerken als Standardabbruchmethode"; ÖNORM EN ISO 16000-32: „Innenraumluftverunreinigungen – Teil 32: Untersuchung von Gebäuden auf Schadstoffe"

[30] ab einer Abfallmenge von mehr als 750 Tonnen oder einem umbauten Raumvolumen von mehr als 3.500 m³

Risiken und Reserven

16.1 Die BIG führte in ihrer 2020 abgeschlossenen Machbarkeitsstudie folgende Risiken an:

- Herausforderungen im Hohlraumbau,
- Bauen in Bestandsobjekten,
- Denkmalschutz,
- Schad- und Störstoffe und
- Umsetzung bei laufendem Betrieb.

Sie legte die Reserven in der Machbarkeitsstudie mit 15 % der Errichtungskosten (Kostengruppe 1 bis 8) fest, die Schwankungsbreite der prognostizierten Kosten mit „+/(-) 25 %“. Die Komplexität des Bauvorhabens oder daraus resultierende höhere Reserven thematisierte die Machbarkeitsstudie nicht.

Der Quartalsbericht der Projektsteuerung zum Stand Oktober 2025 dokumentierte, basierend auf der Kostenschätzung des Vorentwurfs,

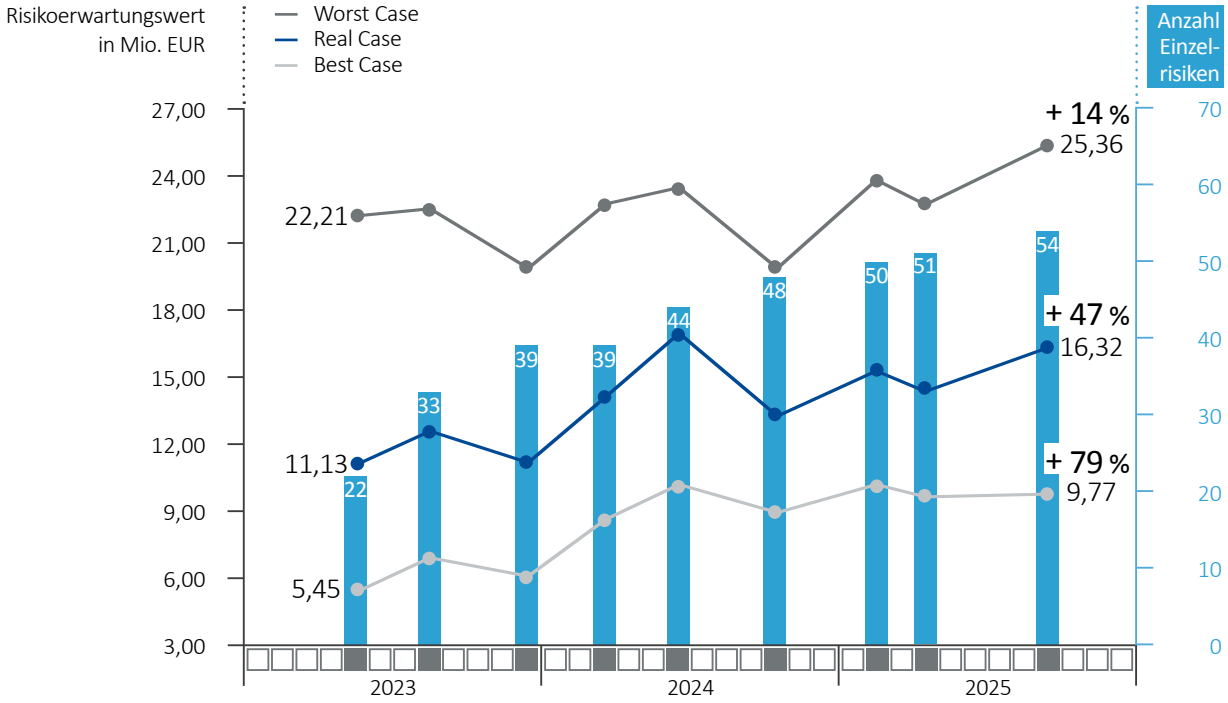
- für die Bauphase 1: Reserven von rd. 13 % der Errichtungskosten (jeweils Kostengruppe 1 bis 8 exklusive der Valorisierungsvorsorge) bzw.
- für das Gesamtprojekt (Bauphase 1 und 2): Reserven von 16 %.

Die Schwankungsbreite der Kosten bezifferte die Projektsteuerung mit +/-20 %. Der Zahlungsplan des Festspielfonds zum Stand Mai 2025 wies eine Schwankungsbreite von +/-15 % aus.

Die Begleitende Kontrolle identifizierte und bewertete in Abstimmung mit der Projektleitung, der Projektsteuerung und Vertreterinnen und Vertretern der Nutzer die Projektrisiken. Die Erstellung des Risikoberichts oblag der Begleitenden Kontrolle. Die Berichte waren jeweils Bestandteil der Quartalsberichte der Projektsteuerung, wurden dem Kuratorium und dem Lenkungsausschuss aber auch einzeln vorgelegt.

Nachstehende Abbildung stellt die Entwicklung der Risikobewertung für das Gesamtprojekt (Bauphase 1 und 2) von Mai 2023 bis September 2025 dar:

Abbildung 5: Entwicklung der Risikobewertung



Quelle: Festspielfonds; Darstellung: RH

Der Risikobericht enthielt Risikoerwartungswerte in drei Einschätzungsstufen (Best, Real und Worst Case) und ging damit auf mögliche Folgen unterschiedlich wahrscheinlicher Eintrittsszenarien ein. Der realistische Risikoerwartungswert stieg dabei von Mai 2023 bis September 2025 um 47 % auf 16,32 Mio. EUR, der optimistischste Risikoerwartungswert um 79 % auf 9,77 Mio. EUR und der pessimistischste um 14 % auf 25,36 Mio. EUR. Die Anzahl der erfassten Einzelrisiken stieg im selben Zeitraum von 22 auf 54.

Teilweise waren einzelne Risiken – wie Herausforderungen des Hohlraumbaus oder Eigentumsverhältnisse der Grundstücke – zwar im Risikobericht erfasst, aber nicht bewertet.

Die jeweils ermittelten Risikoerwartungswerte flossen in die Kostendarstellungen der Projektsteuerung nicht ein. Eine Gegenüberstellung von Reserven und Risikobewertung lag daher nicht vor.

Eine vom RH erarbeitete Gegenüberstellung der Reserven zum Stand Oktober 2025 und des Risikoerwartungswerts (Worst Case) zum Stand September 2025 unter Berücksichtigung der Schwankungsbreite der Kostenschätzung zeigt Folgendes:

Tabelle 2: Gegenüberstellung Reserven, Risikobewertung und Schwankungsbreite

Reserven, Risikobewertung, Schwankungsbreite	Bauphase 1	Bauphase 2	Gesamt-projekt
	in Mio. EUR		
Kostengruppe 09 – Reserven[1]	40,91	17,19	**58,10**
Risikoerwartungswert – Worst Case[2]	21,59[3]	3,77[3]	**25,36**
Auswirkung einer Schwankungsbreite von +20 % der Errichtungskosten (Kostengruppe 1 bis 8)[1]	61,80	10,79	**72,59**
mögliche Differenz Reserven zu Risikobewertung und Schwankungsbreite	-42,48	2,63	**-39,85**

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: Festspielfonds; Auswertung: RH

[1] gemäß Kostenschätzung des Vorentwurfs, exklusive Valorisierung (Stand Oktober 2025)
[2] gemäß Risikobericht (Stand September 2025)
[3] Der Risikoerwartungswert lag nicht je Bauphase vor; der RH verwendet den Erwartungswert des Gesamtprojekts getrennt nach dem Anteil der Bauphase an den Errichtungskosten (Kostengruppe 1 bis 8).

Der RH verwies zum geplanten Beginn der Hauptbautätigkeiten sowie zum Auftragsstand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auf seine Ausführungen in TZ 24.

16.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass der Festspielfonds die Risiken für das Projekt Festspielbezirk 2030 zu optimistisch einschätzte, und verwies auf die zunehmend ansteigenden Risikoerwartungswerte im Projekt. In Kombination mit den Schwankungsbreiten der Kostenschätzungen ergaben sich potenzielle Mehrkosten, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bis zu 39,85 Mio. EUR über den eingestellten Reserven des Gesamtprojekts lagen. Dies, obwohl die Vergabe des Großteils der Bauleistungen sowie die Aufnahme der Hauptbautätigkeit erst bevorstanden (TZ 24).

Die – gegenüber Standardbauten deutlich höhere – Komplexität bildete sich nicht in den festgelegten Reserven und Schwankungsbreiten ab.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, verstärkt auf die Qualität des Risikomanagements zu achten und geeignete Strategien und Maßnahmen vorzubereiten, die einer möglichen Unterdeckung der Risiken mit den verfügbaren Reserven entgegenwirken.

Der RH kritisierte, dass im Risikobericht zum Teil Bewertungen der erfassten Einzelrisiken fehlten. Eine gesamthafte und möglichst vollständige Betrachtung der vorliegenden Projektrisiken war dadurch nicht gegeben.

Er empfahl dem Festspielfonds, Risiken mit direkter Auswirkung auf das Projekt vollständig in den Risikobericht aufzunehmen und zu bewerten.

Kritisch hielt der RH fest, dass die Werte der Kosten- und Risikoberichterstattung nicht direkt verknüpft waren. Dadurch waren die Gesamtkosten und insbesondere der Status der Reserven und Risiken nur eingeschränkt nachvollziehbar.

Er empfahl dem Festspielfonds, im Rahmen der laufenden Kostenverfolgung die Ergebnisse der Risikobewertung unter Berücksichtigung der Schwankungsbreiten den Reserven gegenüberzustellen.

16.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass die Tabelle 2 einen Risikoerwartungswert laut Worst-Case-Szenario aufweise. Diese Praxis sei nicht gängig, zeige Maximalwerte auf und würde weder von einem privaten noch von einem öffentlichen Auftraggeber budgetär bedeckt werden. Die Risikoerwartungswerte aller Szenarien seien durch die Reserven bedeckt – im Real Case verbleibe eine freie Reserve von 42 Mio. EUR, im Best Case von 48 Mio. EUR und im Worst Case von rd. 33 Mio. EUR. Die Schwankungsbreite sei kein Kostenanteil, sondern solle die Genauigkeit der jeweiligen Kostenermittlung darstellen. Unter der Annahme, dass die Schwankungsbreite über alle Szenarien gleich groß sei, seien im Real Case 58 % der Schwankungsbreite gedeckt.

Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg sagten zu, auf die Qualität des Risikomanagements zu achten und die bereits hohe Qualität der Risikobetrachtung weiter zu erhöhen.

Ein qualitatives Risikomanagement sei im Projekt etabliert und trage maßgeblich zu seiner risikosensiblen Steuerung bei. Die gegenüber Standardbauten erhöhten Reserven seien bereits in den Kostenschätzungen des Generalplaners in der Ziel-, der Vorentwurfs- und zur Zeit der Stellungnahme in der Entwurfsplanung durch Aufschläge bei den einzelnen Positionen berücksichtigt. In der Risikobetrachtung seien daher nur die zusätzlich möglichen Risiken dargestellt.

Die Schwankungsbreite sei kein Kostenbestandteil der ÖNORM, auch die Begleitende Kontrolle stelle sie nicht dar. Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg hätten es im Jahr 2020 abgelehnt, dafür budgetär vorzusorgen. Eine Gesamtübernahme in die Risikobetrachtung sei nicht angebracht. Die Risiken würden quartalsweise laufend in Abstimmung mit der Projektsteuerung evaluiert, darin werde auch eine mögliche Unterdeckung der Risiken mit den verfügbaren Reserven betrachtet.

Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg sagten zu, Risiken mit direkter Auswirkung auf das Projekt vollständig in den Risikobericht aufzunehmen und zu bewerten. Sie würden aber die Beurteilung des Sachverhalts durch den RH nicht teilen. Es liege in

der Natur der Sache, dass mit zunehmendem Detailplanungsstand auch die Anzahl der festgestellten und bewerteten Risiken steige, zeitgleich reduziere sich die Schwankungsbreite. Zur Zeit der Stellungnahme liege für den Real Case der Risikoerwartungswert für das Bauen im Bestand bei 6,7 % der prognostizierten Errichtungskosten (TZ 14), im Verhältnis zu den Gesamterrichtungskosten (ohne Reserven und Valorisierung) erreiche er 5,5 %.

Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg würden auch nicht die Beurteilung teilen, dass die Risiken zu optimistisch eingeschätzt seien. Die Risiken, z.B. offene Grundstückstransaktionen, seien aufgenommen und auch hinsichtlich der Auswirkung terminlich und monetär bewertet worden. In der Risikobewertung seien die Auswirkungen auf den Spielbetrieb dargestellt und betrachtet; sie zeige die Risiken eines Fehlens der erforderlichen Ersatzquartiere auf, inklusive einer Bewertung in Form einer verlängerten Bauzeit bei nicht zeitgerechtem Vorliegen. Die Risiken der Auswirkungen auf das Projekt seien daher dargestellt. Wenn im weiteren Projektverlauf noch weitere Risiken identifiziert würden, würden diese unmittelbar in das Risikomanagement aufgenommen, klassifiziert sowie mit Auswirkungen und mit Gegenmaßnahmen und Vorschlägen zur Vermeidung versehen.

Die Prüfung, ob die Risikoerwartungswerte gedeckt seien, würden im Rahmen der Risikobewertungen die Begleitende Kontrolle und die Projektsteuerung durchführen. Sowohl Reserven als auch Risikoerwartungswerte seien in den Quartalsberichten transparent dargestellt. Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg sagten zu, im Quartalsbericht den Real-Case-Risikoerwartungswert explizit den Reserven gegenüberzustellen. Die aus der jeweiligen Schwankungsbreite resultierenden absoluten Zahlen würden informativ hinzugefügt. Die Schwankungsbreite sei aber kein Kostenbestandteil, der gegen die Reserven zu rechnen sei.

16.4 Der RH entgegnete dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg, dass Maximalwerte angesichts der komplexen Rahmenbedingungen durchaus realistisch sein konnten. Dies zeigten bereits die aufgrund der Steigerung der prognostizierten Kosten vorgenommene Projektteilung in zwei Bauphasen (TZ 2) und die durchgeführten Projektänderungen in Höhe von 48,95 Mio. EUR (TZ 20). Die im Bericht verwendete Beurteilung „bis zu“ beschrieb daher die obere Grenze im Sinne eines Worst-Case-Szenarios.

Zum Argument des Festspielfonds und der Stadt Salzburg, dass der Anstieg der Risiken und deren Erwartungswerte zeitgleich die Schwankungsbreite im Projekt reduzieren würden, entgegnete der RH, dass die Projektsteuerung die Schwankungsbreite ab Ende 2023 durchgehend unverändert mit 20 % bezifferte. Er verwies zudem beispielhaft auf das Risiko infolge der ungeklärten Eigentumsverhältnisse (TZ 18). Dieses Risiko war von Projektbeginn an bekannt, ab Mai 2023 im Risikobericht enthalten, aber erst im September 2025 hinsichtlich einer möglichen Bauzeitver-

zögerung, jedoch nicht hinsichtlich des unklaren Kaufpreises, monetär bewertet. Der RH blieb daher bei seiner Ansicht, wonach der Festspielfonds die Risiken für das Projekt Festspielbezirk 2030 zu optimistisch einschätzte.

Zu den Ausführungen des Festspielfonds und der Stadt Salzburg zur Schwankungsbreite von +/-20 % verwies der RH auf seine Gegenäußerung zu TZ 22.

Terminentwicklung

17.1 (1) Die Erstellung, Abstimmung und Fortschreibung der Rahmenterminpläne mit den wesentlichen Vorgängen des Planungs- und Bauablaufs war Aufgabe der Projektsteuerung. Als Termin für die Gesamtfertigstellung des Projekts gab die Projektsteuerung im Jahr 2022 den Juli 2030 an. Im Laufe der Planungsphase verschob sie – wie nachfolgende Tabelle zeigt – den Termin für die Gesamtfertigstellung mehrmals. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (April 2025) war die Gesamtfertigstellung für Mai 2033 geplant:

Tabelle 3: Termin für die Gesamtfertigstellung des Projekts im Laufe der Planungsphase

Datum	Version	Termin Gesamtfertigstellung
Februar 2022	Rahmenterminplan	Juli 2030
Juni 2023	Rahmenterminplan V06	Dezember 2032
Oktober 2024	Rahmenterminplan V09	März 2033
April 2025	Rahmenterminplan V10	Mai 2033

Quelle: Festspielfonds

(2) Im September 2022 wies die Projektsteuerung darauf hin, dass der laufende Spielbetrieb zumindest in einzelnen Spielstätten den Bauablauf deutlich einschränke und dadurch der Bestand zum Teil nur in Etappen umgebaut werden könne. Dies verlängere den Bauablauf. Die geplanten Termine seien ambitioniert. Die Projektsteuerung ging davon aus, den Zieltermin Sommer 2030 einhalten zu können.

(3) Die im Jänner 2023 präsentierte Zielplanung des Generalplaners verfehlte sämtliche Kosten- und Terminziele. Die Zielplanungsfreigabe verzögerte sich um dreieinhalb Monate. Durch die Verlängerung der Planungsphase und die vom Generalplaner angeführten Erschwernisse im Bauablauf rechnete die Projektsteuerung zu dieser Zeit mit einer Verlängerung des Projekts um ein bis zwei Jahre. Der Lenkungsausschuss und das Kuratorium entschieden im Mai bzw. Juni 2023, den Rahmenterminplan anzupassen und den Spielbetrieb während der Bauarbeiten aufrechtzuerhalten.

Der neue Termin für die Gesamtfertigstellung des Projekts war Dezember 2032. Die Errichtung des Hohlraums im Mönchsberg war ab Herbst 2025 geplant.

(4) Im April 2024 berichtete die Projektsteuerung, dass sie den vom Generalplaner erstellten Vorentwurf u.a. aufgrund des Verfehlens der Kosten- und Terminvorgaben nicht freigeben könne. In der Folge verzögerte sich die Planung um weitere sieben Monate. Alle Terminreserven bis zum Baubeginn mussten aufgelöst und der Rahmenterminplan erneut angepasst werden. Der Rahmenterminplan berücksichtigte keine Pufferzeiten für die Wiederholung eines Vergabeverfahrens im Falle eines Einspruchs. Der Termin für die Gesamtfertigstellung des Projekts war laut Rahmenterminplan V09 März 2033. Der Hohlraumbau im Mönchsberg sollte im April 2026 beginnen.

(5) Der geplante Start des Hohlraumbaus im April 2026 – kurz vor Beginn der Sommerfestspiele 2026 – stellte nach Ansicht des Festspielfonds eine nicht akzeptable, logistische Einschränkung für den Spielbetrieb dar. Die Projektsteuerung verschob daher den Beginn des Hohlraumbaus auf September 2026. Der Termin für die Gesamtfertigstellung des Projekts verschob sich auf Mai 2033.

Im April 2025 berichtete die Projektsteuerung, dass

- die für den 31. März 2025 geplante Freigabe der Einreichplanung für den Hohlraumbau nicht eingehalten werden konnte,
- der Generalplaner den Abgabetermin für die Entwurfsplanung nicht einhalten könne,
- die aktuelle Terminlage durch unvorhersehbare Umstände im Bestand angespannt sei.

17.2 Der RH hielt fest, dass die Rahmenterminpläne der Jahre 2022 bis 2025 für Vorgänge des Projekts Festspielbezirk 2030 nicht eingehalten werden konnten.

Die Gesamtfertigstellung verschob sich laut Rahmenterminplan von April 2025 – im Vergleich zum Rahmenterminplan von Februar 2022 – um knapp drei Jahre. Gründe dafür waren der Verzug bei Planungsleistungen und der bewusst gewählte spätere Beginn des Hohlraumbaus.

Der RH merkte an, dass u.a. die Komplexität des Projekts, einander zeitlich beeinflussende Bauaufträge und die Bekämpfung von Vergabeentscheidungen zu weiteren Verzögerungen im Projektablauf führen können. Er beurteilte daher den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorliegenden Terminplan als ambitioniert und verwies auf mit dem Projekt verbundene Terminrisiken.

Er empfahl dem Festspielfonds, Szenarien zu entwickeln, um auf Terminverzögerungen flexibel reagieren zu können. Damit sollte erreicht werden, dass die Auswirkungen der Terminverzögerungen auf die Kosten minimiert werden.

17.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg teilten in ihren Stellungnahmen die Einschätzung des RH, wonach das Zieldatum 2033 ambitioniert sei. Das Projektmanagement setze alles daran, dieses Datum einzuhalten. Der Festspielfonds habe nach Abschluss der Prüfungen die Vergabestrategie auf ein Generalunternehmer-„plus"-Modell umgestellt, um den Terminplan optimieren zu können. Durch diese Änderung der Vergabestrategie und die Verschiebung des Baustarts des Großen Festspielhauses sei eine Terminreserve für die Vergabe des Generalunternehmers „plus" berücksichtigt worden.

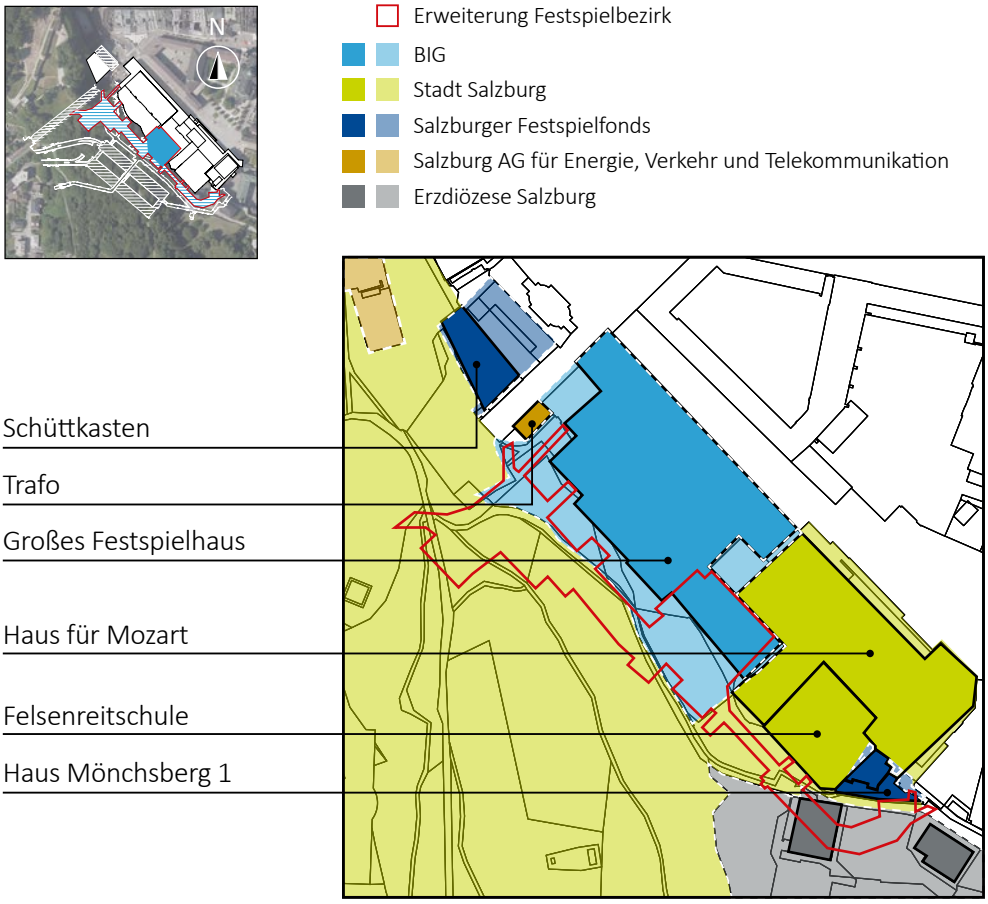
Es sei vorgesehen, im Verhandlungsverfahren zum Generalunternehmer „plus" die Bauzeitoptimierung entsprechend zu berücksichtigen. Die Verfahrensdauer solle eine vertiefte Auseinandersetzung ermöglichen, um die Expertise der ausführenden Unternehmen im Vertrag mitabbilden zu können. Bei der Fortschreibung der Baulogistik seien entsprechende Szenarien berücksichtigt worden.

Kosten

Grundstückstransaktion

18.1 (1) Der Festspielbezirk umfasste verschiedene Gebäudeteile auf mehreren Grundstücken mit unterschiedlichen Eigentümern:

Abbildung 6: Grundstückseigentum im Festspielbezirk



Quellen: basemap.at; Digitale Katastralmappe; Festspielfonds; Darstellung: RH

Das Große Festspielhaus und daran angrenzende Flächen befanden sich im Eigentum der BIG, das Haus für Mozart und die Felsenreitschule im Eigentum der Stadt Salzburg. Dem Festspielfonds gehörten das Haus Mönchsberg 1 sowie der Schüttkasten. Vom Bauvorhaben betroffen waren außerdem Grundstücke der Erzdiözese Salzburg im Nahebereich des Hauses Mönchsberg 1 sowie ein Grundstück der Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation (Trafostation).

(2) Im Anschluss an die Machbarkeitsstudie plante der Festspielfonds die Projektstruktur. Die Planungen umfassten die Rollenverteilung und grundlegende rechtliche Aspekte innerhalb des Projekts, in der Folge auch den Umgang mit den betroffenen Grundstücken und Eigentümern. Besonderes Augenmerk lag dabei auf den laut Machbarkeitsstudie für die Erweiterung erforderlichen zusätzlichen Grundstücksflächen von 5.908 m^2. Das Kuratorium, die Arbeitsgruppe sowie ab April 2021 auch der Lenkungsausschuss diskutierten dazu unterschiedliche Varianten. Der Festspielfonds holte ab November 2020 externe Stellungnahmen zu den rechtlichen Möglichkeiten der Projektgestaltung ein. Auf deren Grundlage beschloss das Kuratorium im Jänner 2021, die Rolle des Bauherrn für das Gesamtprojekt zu übernehmen und auch die Eigentümerschaft für die neu geplanten Gebäudeteile anzustreben. Die Stadt Salzburg war im Kuratorium durch den Bürgermeister vertreten, der Bund durch zwei entsandte Personen.

Der Festspielfonds beauftragte im Februar 2021 in Abstimmung mit der BIG und der Stadt Salzburg ein externes Wertgutachten für den Ankauf bzw. für die immerwährende Nutzung der erforderlichen Erweiterungsflächen. Eine Wertbestätigung vom März 2021 und ein Wertgutachten vom März 2024 enthielten konkrete Werte für dieses Vorhaben.

Ab Juli 2021 nahm die BIG Abstand vom geplanten Verkauf der in ihrem Eigentum stehenden Erweiterungsflächen und priorisierte fortan die Gewährung von Nutzungsrechten. Laut Angaben des Festspielfonds ab November 2021 habe er sich mit der Stadt Salzburg und der Erzdiözese Salzburg darauf geeinigt, dass er die erforderlichen Erweiterungsflächen bzw. Nutzungsrechte erhalten werde.

Der im November 2021 bekanntgemachte Generalplaner-Wettbewerb legte den Festspielbezirk und angrenzende Flächen am Mönchsberg als Projektgebiet fest. Er enthielt keine Vorgabe, die Grundstücksverhältnisse im Festspielbezirk zu berücksichtigen.

Der im Juni 2022 ausgewählte Siegerbeitrag des Generalplaner-Wettbewerbs wich von der Machbarkeitsstudie ab: Die erforderlichen Erweiterungsflächen, die im Eigentum der BIG standen, erhöhten sich von 2.040 m^2 auf bis zu 3.906 m^2, auch aufgrund des Abbruchs und Neubaus des Werkstättengebäudes.

Die Ausgestaltung des Siegerprojekts[31] sowie eine – nicht das Projekt Festspielbezirk 2030 betreffende – Entscheidung des Obersten Gerichtshofes[32] bekräftigten den Festspielfonds in seinen seit November 2021 dokumentierten Zweifeln an der recht-

[31] Der Neubau war auf mehreren Grundstücken mit unterschiedlichen Grundeigentümern geplant und nicht als eigenständiges Gebäude konzipiert (z.B. waren Teile der erforderlichen Haustechnik in anderen Gebäudeteilen untergebracht).

[32] OGH 31. Jänner 2024, 3 Ob 220/23h

lichen Zulässigkeit eines Baurechts oder von Nutzungsrechten für die Projektumsetzung.

Die Verhandlungen zwischen Festspielfonds und BIG waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

(3) In der Kostenplanung des Projekts waren Grundstückskosten nicht erfasst. Zur Kostengruppe 0 war weder in der Machbarkeitsstudie noch in den Berichten der Projektsteuerung oder der internen Berichterstattung des Festspielfonds ein Wert ausgewiesen. Die Kosten für die bereits erfolgten Beratungsleistungen und Gutachten zu Grundstücken des Festspielbezirks gab der Festspielfonds zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit rd. 15.000 EUR an. Diese Kosten waren ebenfalls nicht in der Kostenplanung des Projekts enthalten.

Die Risikoberichte ab Mai 2023 wiesen die ungeklärte Grundstückssituation durchgehend als Risiko aus, ordneten diesem jedoch keinen Erwartungswert zu. Ab dem Risikobericht zum Stand Oktober 2024 schätzten die Beteiligten das Risiko als projektgefährdend ein. Erst der Risikobericht von September 2025 enthielt aufgrund drohender Verzögerungen eine Bewertung des Grundstücksrisikos, auch aufgrund zwischenzeitig entstandener Unklarheiten zu ersessenen Nutzungsrechten Dritter. Der Rahmenterminplan zum Stand April 2025 sah folgenden zeitlichen Ablauf vor:

- Grunderwerb von der BIG: bis 10. Oktober 2025,
- Beschluss zur Grundstücksteilung: bis 9. Februar 2026,
- Start der Einreichplanung: 1. Dezember 2025,
- behördliches Genehmigungsverfahren des Hauptprojekts: 1. Juni 2026 bis 11. Jänner 2027.

18.2 Der RH kritisierte, dass die Bereitstellung der für die Projektrealisierung notwendigen Erweiterungsflächen und die Herstellung der angestrebten Eigentumsverhältnisse bzw. Nutzungsrechte daran vor Planungsbeginn nicht geklärt wurden. Damit blieben wesentliche Projektgrundlagen unklar. Der Festspielfonds nahm sich damit die Möglichkeit, im Rahmen des Wettbewerbs Vorgaben zu definieren, deren Umsetzung zu gewährleisten war. Der RH hob hervor, dass die Klärung der Grundstückssituation auf dem kritischen Weg des Projekts lag.

Im Hinblick auf eine zügige Projektrealisierung empfahl er dem Festspielfonds, die Verhandlungen über die Nutzung der Grundstücksflächen im Eigentum der BIG zu forcieren und dafür ehestmöglich eine rechtssichere Grundlage herbeizuführen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Festspielfonds die prognostizierten Grundstückskosten sowie Beratungs- und Gutachtenskosten zur Klärung der Grundstückssituation nicht den Gesamtkosten des Projekts zuordnete. Die Vollständigkeit,

Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Gesamtkosten – im Sinne von sämtlichen durch das Projekt ausgelösten Kosten – waren dadurch nicht gegeben.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an den Festspielfonds aus TZ 8, sämtliche durch das Projekt ausgelösten Kosten für die Berichterstattung in den Gesamtkosten auszuweisen, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen.

Der RH kritisierte gegenüber dem Festspielfonds, dass im Risikobericht die Bewertung des aus unterschiedlichen Grundstückseigentümern resultierenden Risikos fehlte, zumal Werte und Einschätzungen gutachtlich festgestellt vorlagen. Eine gesamthafte Betrachtung der Projektrisiken war dadurch nicht gegeben.

Er wiederholte seine Empfehlung an den Festspielfonds aus TZ 16, Risiken mit direkter Auswirkung auf das Projekt vollständig in den Risikobericht aufzunehmen und zu bewerten.

18.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass die angestrebten Eigentumsverhältnisse bereits in der Projektstrukturierungsphase geklärt worden seien. Die Konditionen der jeweiligen Transaktionen und Rechte seien zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bis auf die Flächen der BIG verhandelt, die BIG sowohl in der Projektstrukturierungsgruppe als auch im Lenkungsausschuss vertreten gewesen. Auch mit der BIG gebe es grundsätzlichen Konsens, das Projekt wie geplant umzusetzen. Die Verkaufsbereitschaft der BIG sei mitgeteilt worden, weshalb sie Einreichunterlagen bei den Behörden laufend freigebe.

Zur Zeit der Stellungnahme verhandle der Festspielfonds die Transaktionsdetails. Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg sagten zu, die Verhandlungen weiterhin zu forcieren.

18.4 Der RH entgegnete dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg, dass zumindest ab Februar 2021 mit der BIG verhandelt wurde und mehrmals im Projektverlauf ein „Konsens“ dokumentiert, aber ein Verhandlungsergebnis noch immer offen war. Er hielt daher erneut kritisch fest, dass aufgrund der noch ausstehenden Grundstückstransaktion für die notwendigen Erweiterungsflächen eine – am kritischen Weg befindliche – wesentliche Projektgrundlage weiterhin fehlte. Der RH erneuerte seine Empfehlung, im Hinblick auf eine zügige Projektrealisierung die Verhandlungen über die Nutzung der Grundstücksflächen im Eigentum der BIG zu forcieren und dafür ehestmöglich eine rechtssichere Grundlage herbeizuführen.

Design-to-Cost-Ansatz

19.1 (1) Der Festspielfonds beauftragte im Mai 2019 die BIG mit der Erstellung der Machbarkeitsstudie und im Jänner 2020 einen Konsulenten mit der Erstellung einer Second Opinion zu den Ergebnissen der BIG. Die Second Opinion identifizierte Verbesserungsmöglichkeiten, z.B. die Erhöhung einzelner Flächenbedarfe oder die Erhöhung der Reserven auf 20 % statt 15 % der Errichtungskosten. Sie bestätigte jedoch grundsätzlich die Plausibilität der Machbarkeitsstudie.

Die BIG übernahm in der Variante 3.2 „zeitgemäße und effiziente Funktionalität“ die Empfehlungen der Second Opinion zum erhöhten Flächenbedarf; die Reserven beließ sie auf 15 % der Errichtungskosten[33]. Sie prognostizierte einen Kostenrahmen von 335,00 Mio. EUR[34]. Dieser bildete die Grundlage für die Festlegung des Projektbudgets, für die Vereinbarungen über die Projektfinanzierung durch Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg sowie in der Folge für die Kostenvorgaben im Generalplaner-Wettbewerb.

(2) Die Kostenplanung unterlag je nach Planungsphase, Planungstiefe und Ersteller (z.B. Generalplaner, Projektsteuerung) unterschiedlichen Schwankungsbreiten. Die möglichen Kostenerhöhungen daraus waren nicht vollständig durch Reserven abgedeckt (TZ 16).

Im Falle des Kostenrahmens laut Machbarkeitsstudie resultierte aus der Schwankungsbreite von +/-25 % ein potenzieller Mehrbedarf von bis zu 72,83 Mio. EUR[35] bzw. nach Abzug der gesamten Reserven von bis zu 29,13 Mio. EUR. Eine budgetäre Vorsorge für die Schwankungsbreite lehnten Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg 2020 ab.

Reserven sind grundsätzlich nicht nur für den Ausgleich etwaiger Planungsungenauigkeiten vorzusehen, sondern auch zur Abdeckung allfälliger Bauherrenwünsche, Marktschwankungen und Risiken.

(3) Zur Sicherstellung der Kostenvorgaben vereinbarte der Festspielfonds mit dem Generalplaner die Anwendung des Design-to-Cost-Ansatzes. Der Design-to-Cost-Ansatz ist eine umfassende Produktentwicklungsstrategie, die gewährleisten soll, dass u.a. bei der Entwicklung und Herstellung von Bauwerken Kostenziele eingehalten werden und gleichzeitig das gewünschte Maß an Qualität und Leistung gewährleistet bleibt.

[33] Kostengruppe 1 bis 8; ohne Grundstückskosten und Reserven

[34] valorisiert bis Bauende 2030 und inklusive 15 % Reserven; ohne Grundstückskosten

[35] Kostengruppen 1 bis 8 (Preisbasis Juni 2019); unter Berücksichtigung des angegebenen Valorisierungsverhältnisses

Der Ansatz verpflichtete grundsätzlich den Generalplaner, bei drohender Überschreitung der Kostenvorgabe dem Bauherrn Planungsvorschläge zu unterbreiten, mit denen die vereinbarten Ziele unter Einhaltung der Kosten weiterhin erreicht werden können. Neben dem Siegerprojekt des Generalplaner-Wettbewerbs – inklusive Berücksichtigung der Empfehlungen des Preisgerichts sowie der Ergebnisse der Vorprüfung – war der im Vertrag verankerte Zielkatalog maßgebend. Der Zielkatalog definierte übergeordnete Anforderungen und Erwartungen des Bauherrn an die Nutzung und Nachhaltigkeit der Gebäude.

Der Design-to-Cost-Prozess startete in der Phase der Zielplanung im April 2023, nachdem der Generalplaner eine Kostenschätzung vorgelegt hatte, die den Kostenrahmen von 262,80 Mio. EUR um 87,96 Mio. EUR überschritt.[36] In der Folge wurden verschiedene Varianten sowie in weiteren Planungsschritten und -phasen Vorschläge zu Redimensionierung, Optimierung und Abwurfpaketen ausgearbeitet. Bauherr und Generalplaner stimmten nicht immer überein, inwieweit die Vorschläge den vereinbarten Zielvorgaben entsprachen. So schlug der Generalplaner im Rahmen der Zielplanung etwa für das neue Werkstättengebäude einen Ort außerhalb des Festspielbezirks in Salzburg vor. Der Festspielfonds trat diesem Vorschlag nicht näher.

19.2 Der RH hielt fest, dass der Festspielfonds zur Sicherstellung der Kostenvorgaben mit dem Generalplaner die Anwendung des Design-to-Cost-Ansatzes vereinbarte. Nach Ansicht des RH überstieg der potenzielle Mehrbedarf von bis zu 72,83 Mio. EUR laut Machbarkeitsstudie bereits die planerischen Möglichkeiten zur Kostenreduktion. Er kritisierte daher, dass unter der Prämisse, dass der vorgegebene Kostenrahmen eingehalten wird, von Projektbeginn an mit Abweichungen von den in den Zielvorgaben definierten Funktionen und Qualitäten zu rechnen war. Die unterschiedlichen Auffassungen zur Zielkonformität von Vorschlägen zur Kostenreduktion (z.B. Verlagerung des Werkstättengebäudes an einen Ort außerhalb des Festspielbezirks) und die ungeklärte Zuordnung der Ursachen von Projektänderungen (insbesondere zu Generalplaner oder Bauherr) bargen zusätzlich das Risiko von Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer. Diese Mehrkostenforderungen würden ungeachtet der Begründung und Sphärenzuordnung einen erhöhten Steuerungsaufwand auf der Bauherrnseite mit sich bringen.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, bei der Entscheidung über die Anwendung eines Design-to-Cost-Ansatzes die Rahmenbedingungen wie Reserven, Schwankungsbreiten sowie inhaltliche und gestalterische Zielvorgaben zu beachten.

19.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg sagten dies zu.

[36] Errichtungskosten (Preisbasis Juni 2019)

Baukostenentwicklung

20.1 Der RH verglich die in der Machbarkeitsstudie prognostizierten Baukosten mit den Prognosen der Zielplanung, des Vorentwurfs sowie des überarbeiteten Vorentwurfs. Demnach lagen die Baukosten laut Zielplanung um 19 % über jenen der Machbarkeitsstudie. Im Vergleich zur Zielplanung erhöhten sich die Baukosten im Vorentwurf trotz Design-to-Cost-Prozess noch einmal um 9 %. Der Festspielfonds gab daraufhin Maßnahmen zur Umsetzung frei (Abwurf, Reduktionen, Optimierungen, Verschiebungen etc.), durch die er die prognostizierten Baukosten wieder auf den Stand der Zielplanung senkte. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Baukosten von der Machbarkeitsstudie bis zum überarbeiteten Vorentwurf:

Tabelle 4: Entwicklung der Baukosten

Planungsphase[1]	Stand	Baukosten[2]			
		Preisbasis Juni 2019		Preisbasis Dezember 2023	
		in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Machbarkeitsstudie	August 2020	182,79	100,0	–	–
Zielplanung[3]	Mai 2023	217,00	**118,7**	301,05	100,0
Vorentwurf	Mai 2024	–	–	326,63	**108,5**
überarbeiteter Vorentwurf	September 2024	215,68	118,0	299,22	99,4

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: Festspielfonds; Berechnung: RH

[1] Die Projektinhalte waren aufgrund von erforderlichen Projektänderungen nicht zu jedem Planungsstand deckungsgleich.
[2] Kostengruppe 1 bis 6 gemäß ÖNORM B 1801-1
[3] Stand zur Beschlussvorlage; nach Design-to-Cost-Prozess inklusive Workshops

Der RH stellte 93 Entscheidungsevidenzen zu Projektänderungen fest, die in die Kostenschätzung des Vorentwurfs eingingen, sowie weitere 47 Entscheidungsevidenzen, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für die noch nicht abgeschlossene Planungsphase des Entwurfs vorlagen. Gemäß diesen Evidenzen stünden einander insgesamt gegenüber:

- Reduktionen von 41,67 Mio. EUR und
- Erhöhungen von 48,95 Mio. EUR.

Die Kostenschätzung des Vorentwurfs berücksichtigte davon bereits:

- Reduktionen von 38,47 Mio. EUR und
- Erhöhungen von 40,34 Mio. EUR.[37]

[37] 21,75 Mio. EUR an kostengleichen Verschiebungen von Projektbestandteilen zwischen den Bauphasen sind in den Gesamtsummen der Reduktionen und Erhöhungen nicht enthalten. Zum Abschluss des Vorentwurfs beliefen sich die Verschiebungen auf 12,43 Mio. EUR.

In der Ende September 2025 noch andauernden Planungsphase des Entwurfs würden somit 8,61 Mio. EUR an Erhöhungen dazukommen; die gegensteuernden Reduktionen würden mit zusätzlich 3,19 Mio. EUR geringer ausfallen.

Der Rahmenterminplan zum Stand April 2025 sah den Beginn der Hauptbautätigkeiten (Hohlraumbau) mit Anfang September 2026 vor. Der Start der Neubauten (Werkstättengebäude und Neubauten im Mönchsberg) sowie der Bautätigkeiten am Großen Festspielhaus war mit August 2027 geplant.

20.2 Der RH kritisierte, dass die Baukosten der Zielplanung mit 217,00 Mio. EUR[38] um 19 % über jenen der Machbarkeitsstudie lagen. Er hielt fest, dass sich die Baukosten mit zunehmender Planungsgenauigkeit weiter erhöhten, sodass der Festspielfonds Maßnahmen setzen musste, um weiteren Steigerungen der Baukosten entgegenzuwirken. Die Beeinflussbarkeit der Kosten wird mit zunehmendem Projektfortschritt sinken. Angesichts des erst im September 2026 geplanten Baubeginns gab der RH zu bedenken, dass der Festspielfonds infolge der bereits in der Vorentwurfsphase berücksichtigten Anpassungen von 38,47 Mio. EUR nur mehr wenig Handlungsspielraum bei steigenden Baukosten hatte. Er wies ausdrücklich auf die sich im Entwurf abzeichnende ungleiche Entwicklung von Erhöhungen und Reduktionen hin.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, geeignete Maßnahmen vorzubereiten, um im Falle weiter steigender Kosten zeitgerecht reagieren zu können.

20.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg sagten in ihren Stellungnahmen zu, die Entscheidungs- und Änderungsevidenzen hinsichtlich potenzieller Abwurfpakete zu prüfen, um dadurch eventuelle weitere Kostensteigerungen kompensieren zu können.

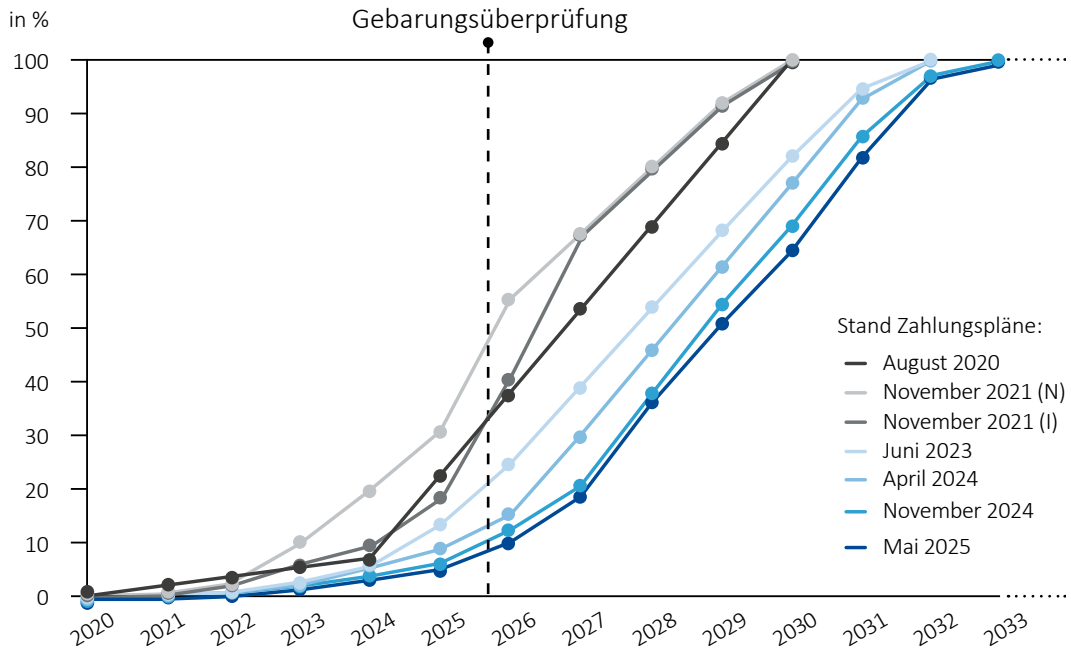
20.4 Der RH sah die Zusage des Festspielfonds und der Stadt Salzburg positiv, weitere Abwurfpakete zu prüfen. Allerdings verwies er aufgrund der bereits erheblichen Anpassungen neuerlich auf den nur mehr geringen Handlungsspielraum in diesem Bereich. Aufgrund der mit fortschreitendem Projektverlauf sinkenden Beeinflussbarkeit der Kosten waren daher auch Szenarien – wie eine Evaluierung der Projektziele – vorzubereiten, um gegebenenfalls zeitgerecht auf weiter steigende Kosten reagieren zu können.

[38] Preisbasis Juni 2019

Preissteigerung

21.1 (1) Die Machbarkeitsstudie ging im August 2020 von einer Valorisierung von 3 % pro Jahr aus, ausgehend von der Preisbasis zweites Quartal 2019. Für die geplante Projektdauer von zehn Jahren ab Beginn 2021[39] prognostizierte die BIG 72,24 Mio. EUR an Valorisierungskosten. Die Projektdauer veränderte sich während der nachfolgenden Planungsphasen. Zum Stand April 2025 ging die Projektsteuerung von einer Fertigstellung mit Mai 2033 bzw. einem Projektabschluss mit Ende Dezember 2033 aus. Die geplante Projektdauer betrug somit 13 Jahre bzw. inklusive Vorbereitungsphase – die mit der Beauftragung der Machbarkeitsstudie im Mai 2019 startete – 14,5 Jahre. Die prognostizierten Valorisierungskosten waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auf 177,50 Mio. EUR gestiegen. Die Entwicklung der angestrebten Zahlungspläne, die in der folgenden Abbildung dargestellt ist, zeigt die Verschiebung der prognostizierten Umsätze im Projektverlauf:

Abbildung 7: Entwicklung der Zahlungspläne



Betrachtung der geplanten Jahresumsätze ohne Valorisierung
(N) = Normal-Szenario
(I) = Ideal-Szenario

Quelle: Festspielfonds; Darstellung: RH

Im November 2021 ging der Festspielfonds – im Unterschied zur Machbarkeitsstudie – von einer Beschleunigung des Projekts aus. Ab Juni 2023 zeigte sich eine sukzessive Verschiebung bei den geplanten Zahlungen. Das prognostizierte Projektende

[39] Die Weiterführung der finalen Variante 3.2 der Machbarkeitsstudie beschloss das Kuratorium am 13. Oktober 2020.

verschob sich um drei Jahre. Die Zahlungsmitte verschob sich um rund zwei Jahre im Vergleich zur Machbarkeitsstudie bzw. um rund drei Jahre im Vergleich zur Annahme von November 2021.

(2) Sowohl der Baupreis- als auch der Baukostenindex stiegen mit Anfang 2021 sprunghaft an. Dieser Anstieg hielt beim Baukostenindex bis Mitte 2022 und beim Baupreisindex bis Mitte 2023 an. Die nachfolgende Tabelle zeigt für die Jahre vor, während und nach diesem Anstieg die durchschnittlichen jährlichen prozentuellen Veränderungen der beiden Indizes:

Tabelle 5: Durchschnittliche jährliche Veränderungen ausgewählter Indizes vom ersten Quartal 2016 bis zum zweiten Quartal 2025

Phase	Indexwerte Betrachtungszeitraum	Baukosten-index (BKI)[1, 2]	Baupreis-index (BPI)[3]
		in % (Basis 2015)	
Entwicklung vor Machbarkeitsstudie	1. Quartal 2016 zu 2. Quartal 2019	2,9	3,2
Preisbasis Machbarkeitsstudie bis Preisanstieg	2. Quartal 2019 zu 4. Quartal 2020	0,7	2,6
Preisanstieg	4. Quartal 2020 zu 2. Quartal 2023	8,7	12,6
Entwicklung ab Ende Preisanstieg	2. Quartal 2023 zu 2. Quartal 2025	2,6	0,9
Entwicklung während Projekt	2. Quartal 2019 zu 2. Quartal 2025	4,6	6,0
Preisbasis Machbarkeitsstudie bis Preisbasis Vorentwurf	2. Quartal 2019 bis 4. Quartal 2023	4,8	7,5

[1] Wohnhaus- und Siedlungsbau, Gesamtbaukosten
[2] Herangezogen wurden für das erste Quartal der Indexwert des Monats März, für das zweite Quartal der Indexwert für Juni und für das vierte Quartal der Indexwert für Dezember.
[3] Hochbau gesamt

Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

Infolge der Preissteigerungen ab 2021 musste der Festspielfonds die Valorisierungsannahmen – von ursprünglich 3 % pro Jahr – anpassen. Die Argumentation und Herleitung der Prognosen basierten dabei teilweise nur auf der Entwicklung des Baukostenindex. Zu diesem Zeitpunkt waren bis auf einzelne Dienstleistungen noch keine Vergaben erfolgt.

21.2 Der RH hielt fest, dass die zu Projektbeginn angenommene Valorisierung von 3 % pro Jahr eine adäquate Abschätzung zukünftiger Preissteigerungen darstellte. Insbesondere zwischen 2021 und 2023 stiegen die Preise jedoch stark an. Dies führte in Kombination mit einer längeren Projektdauer bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zu einer Anpassung der Valorisierungskosten um 105,26 Mio. EUR (von 72,24 Mio. EUR auf 177,50 Mio. EUR).

Der RH sah es kritisch, dass zur Erläuterung von steigenden Kostenprognosen infolge höherer Preise ausschließlich der Baukostenindex verwendet wurde. Er wies auf die unterschiedliche Entwicklung des Baupreis- und Baukostenindex sowie auf die wech-

selseitige Bedeutung beider Indizes für Bauvorhaben hin. Der Baukostenindex repräsentiert die Entwicklung der Kosten, die den Bauunternehmern bei der Ausführung von Bauleistungen durch Veränderung der Kostengrundlage entstehen. Er ist bei veränderlichen Preisen in Bauverträgen relevant. Der Baupreisindex gibt Auskunft über die Entwicklung der tatsächlichen Preise, die der Bauherr für die Bauarbeiten bezahlt. Kostenprognosen von noch nicht beauftragten Leistungen gleiten nach diesem Index.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, für den Umgang mit Preissteigerungen die maßgeblichen Indizes als Entscheidungsgrundlage auszuwählen.

Die zunehmende Volatilität im Bausektor – erkennbar am sprunghaften Anstieg von Baukosten- und Baupreisindex sowie an deren ungleichem Verlauf – machte treffsichere Prognosen zur Valorisierung zunehmend schwieriger. Der RH wies daher darauf hin, dass den Valorisierungskosten erhöhte Aufmerksamkeit im weiteren Projektverlauf zukommen sollte.

Er empfahl dem Festspielfonds, die Marktlage und -entwicklung im Bausektor laufend zu beobachten und die Prognosen der erforderlichen Valorisierungskosten umgehend entsprechend anzupassen.

Der RH hielt fest, dass neben den Preissteigerungen insbesondere die Verschiebung von Terminen und die Verlängerung der Projektdauer mitentscheidend für den starken Anstieg der prognostizierten Valorisierungskosten waren.

Er empfahl dem Festspielfonds, bei Entscheidungen zur Verschiebung von Terminen und Verlängerung der Projektdauer das damit verbundene Valorisierungsrisiko miteinzubeziehen.

21.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg nahmen dazu wie folgt Stellung:

(a) Preissteigerungen würden bis zur Auftragsvergabe gemäß dem in der Finanzierungsvereinbarung festgeschriebenen Baupreisindex Hochbau gesamt berücksichtigt. Im Zuge der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen werde auf den für die jeweiligen Leistungen geeigneten Baukostenindex umgestellt.

(b) Projektleitung, Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle würden die Entwicklung der Valorisierung quartalsweise beobachten und gegebenenfalls unter Berücksichtigung der aktuellen Marktlage auch für die Folgejahre anpassen. Die angenommenen Werte der Folgejahre schlage die Projektsteuerung vor und stelle sie zur Diskussion. Abschließend werde über den Finanzmittelplan geprüft, ob die Valorisierungsreserve nach wie vor ausreiche oder Maßnahmen ergriffen werden müssten.

(c) Terminrelevante Entscheidungen oder Änderungen würden auch immer eine Einschätzung der Projektsteuerung zu den Auswirkungen auf die Valorisierung beinhalten. Die Terminverschiebungen würden im Zuge der Aktualisierung des Finanzmittelplans berücksichtigt und dadurch das Valorisierungsrisiko abbilden. Im Zuge der Risikobewertung würden die Auswirkungen für Terminverzögerungen u.a. über die daraus abzuleitenden Valorisierungskosten hergeleitet.

21.4 Der RH wertete gegenüber dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg die zugesagten Maßnahmen im Sinne seiner Empfehlungen. Er wies auf die Bedeutung der Umsatzprognosen für die Planung der Valorisierungskosten hin, merkte jedoch an, dass die Umsätze im Projektverlauf bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die prognostizierten Werte unterschritten. Damit erhöhte sich das Risiko, dass sich Verschiebungen der Umsätze bei der Bauabwicklung negativ auf die Valorisierungskosten auswirkten.

Gesamtkosten

22.1 Im Quartalsbericht der Projektsteuerung von Oktober 2025 lagen die Errichtungskosten für beide Bauphasen bei 481,00 Mio. EUR inklusive Reserven und Valorisierungsanteil bis Ende 2032. Dies entsprach den Errichtungskosten in der Zielplanung. Die von der Projektsteuerung mit 20 % angegebene Schwankungsbreite war in der Kostendarstellung nicht enthalten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden zur Finanzierung der Bauphase 1 Vereinbarungen jeweils zwischen dem Festspielfonds und dem Bund, dem Land Salzburg und der Stadt Salzburg über insgesamt 394,80 Mio. EUR. Gemäß dem vereinbarten Verteilungsschlüssel übernahm der Bund davon 40 %, das Land Salzburg und die Stadt Salzburg jeweils 30 %. Finanzierungsvereinbarungen für die Bauphase 2 lagen nicht vor.

Der RH stellte zusätzliche durch das Projekt ausgelöste bzw. geplante Kosten fest, die nicht in der Kostendarstellung der Projektsteuerung aufschienen. Es handelte sich dabei insbesondere um Grundstückskosten[40], Kosten für Interimslokationen, Kosten für die Umsetzung bereits realisierter Abwurfpakete – die in der Folge mit Mitteln außerhalb des Projektbudgets finanziert werden sollten – und operative Zusatzkosten der Bauherrenorganisation (z.B. Nutzerorganisation, Öffentlichkeitsarbeit).

Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg kamen 2024 überein, zusätzliche Kosten für Interimslokationen und operative Zusatzkosten von 34,80 Mio. EUR[41] abdecken zu wollen. Eine dazu vorgesehene Finanzierungsvereinbarung lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor. Ergänzend plante der Festspielfonds, zusätzlich durch das Projekt ausgelöste Kosten von 13,63 Mio. EUR[42] aus Mitteln seines laufenden Budgets sowie aus Restmitteln, Sponsoring, privaten Zuwendungen und Rücklagen zu decken.

[40] inklusive dafür beanspruchter Dienstleistungen (z.B. Verkehrswertgutachten)

[41] Dabei waren 24,80 Mio. EUR für operative Zusatzkosten (z.B. Interimswerkstätten) und 10,00 Mio. EUR für Interimsspielstätten vorgesehen.

[42] Dies umfasste die Sanierung und den Umbau Schüttkasten sowie die vorgezogene Erneuerung Bühnentechnik im Ausmaß von insgesamt 5,34 Mio. EUR, 8,00 Mio. EUR an nicht vom Übereinkommen von Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg abgedeckten Prognosekosten der Interimsspielstätten sowie die zum Stand Mai 2019 dokumentierten 0,29 Mio. EUR der Machbarkeitsstudie.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Stand der Gesamtkosten – im Sinne aller durch das Projekt ausgelösten Kosten – gemäß den Prognosen und Auskünften der Projektbeteiligten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung:

Tabelle 6: Gesamtkosten und Finanzierung (Erhebungsstand Oktober 2025)

Gesamtkosten				
Kostengruppe		Bauphase 1	Bauphase 2	Gesamtprojekt
		in Mio. EUR		
	Machbarkeitsstudie			0,29
0	Grund[1]			2,70
1–9	Errichtungskosten[2]	349,90	71,16	421,06
V	Vorausvalorisierungsbedarf	44,90	15,04	59,94
1–9	Errichtungskosten vorausvalorisiert bis Fertigstellung[3]	394,80	86,20	481,00
a–b	Umsetzung von Abwurfpaketen (Sanierung und Umbau Schüttkasten, vorgezogene Erneuerung Bühnentechnik)			5,34
c–f	Interimslokationen und operative Zusatzkosten[4]			42,75
0–9	Gesamtkosten Fertigstellung[3]			532,07
	Schwankungsbreite +/-20 %[5]			+/-104,16
0–9	**Gesamtkosten Fertigstellung mit Schwankungsbreite**			**427,90 bis 636,23**
Finanzierung				
	Finanzierung gesichert[6]			394,80
	Finanzierung zugesagt[7]			34,80
	Finanzierungsziel: aus Mitteln des laufenden Budgets sowie aus Restmitteln, Sponsoring, privaten Zuwendungen und Rücklagen[8, 9]			13,63
	Summe Finanzierung			443,23
	Differenz Finanzierung zu Gesamtkosten Fertigstellung ohne Schwankungsbreite			**-88,84**
	Schwankungsbreite der Finanzierungsdifferenz			**+15,32 bis -193,00**

Rundungsdifferenzen möglich Quelle: Festspielfonds; Zusammenstellung: RH

[1] laut Sachverständigengutachten vom 25. März 2024; Grundstücksbewertung: 2,68 Mio. EUR zuzüglich Kosten von 15.000 EUR für rechtliche Beratung im Vorfeld der Transaktion ohne Vertragserrichtung und Verbücherung

[2] Stand der Kostengruppen 1 bis 9 zum Stand Oktober 2025; basierend auf dem überarbeiteten Vorentwurf von September 2024; Preisbasis Dezember 2023

[3] Fertigstellung Ende Mai 2033 gemäß Rahmenterminplan April 2025

[4] Dies umfasste die Kosten für Interimsspielstätten, -werkstätten und -büros, Öffentlichkeitsarbeit und Personalkosten (u.a. für Baubüro, Nutzermanagement) mit Stand November 2024 für 2025 bis 2032.

[5] Schwankungsbreite der Errichtungskosten gemäß Quartalsbericht 3/2025 der Projektsteuerung; Ausweitung der Schwankungsbreite von 20 % auf die Teilprojekte a, b, c, d wegen andauernder Verhandlungen und Entscheidungen zu den Interimslokationen, Veränderungen und Unsicherheiten der Projektlaufzeit sowie aufgrund von – der jeweiligen Planungsphase entsprechenden – Prognose-Unschärfen

[6] vorliegende Umsetzungsvereinbarungen

[7] politisches Übereinkommen; Umsetzungsvereinbarung ausständig

[8] Dies umfasste Sanierung und Umbau Schüttkasten sowie die vorgezogene Erneuerung Bühnentechnik um insgesamt 5,34 Mio. EUR, 8,00 Mio. EUR an nicht vom Übereinkommen von Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg abgedeckten Prognosekosten der Interimsspielstätten sowie die zum Stand Mai 2019 dokumentierten 0,29 Mio. EUR der Machbarkeitsstudie.

[9] Die Summe der Kosten aus „a–f“ war um rd. 0,35 Mio. EUR geringer als die Summe der Finanzmittel aus der zugesagten Finanzierung und dem Finanzierungsziel; diese Differenz ergab sich aus den Kosten der Machbarkeitsstudie (290.000 EUR) und einer Rundungsdifferenz von 55.000 EUR zwischen politischem Übereinkommen und den prognostizierten operativen Zusatzkosten.

Die Projektsteuerung gab für die Kostenberechnung eine Schwankungsbreite von +/-20 % an. Sie erläuterte das angenommene Gleichgewicht der positiven und negativen Entwicklungsmöglichkeit nicht. Eine dem bisherigen Projektverlauf sowie den komplexen Rahmenbedingungen entsprechende Gewichtung fehlte.

Der RH verwies zur Stabilität der Gesamtkostenprognose auf seine Ausführungen zum Hohlraumbau (TZ 13), zum Bauen im geschützten Bestand (TZ 14), zu Risiken und Reserven (TZ 16), zu Preissteigerungen (TZ 21) und auf den – bezogen auf das Gesamtprojekt – geringen Auftragsstand von unter 15 % in Verbindung mit bereits hohen Mehrkostenforderungen (TZ 24). Aufgrund der noch ausstehenden Vergabeverfahren der maßgeblichen Bauleistungen waren zudem wesentliche Akteure für einen Projekterfolg zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht bekannt.

22.2 Aus Sicht des RH war aufgrund der aufgezeigten komplexen Rahmenbedingungen und der dadurch bestehenden Risiken im Zuge der Projektrealisierung nicht von einer Unterschreitung der prognostizierten Gesamtkosten von 532,07 Mio. EUR für das Gesamtprojekt mit den Bauphasen 1 und 2 auszugehen. Unter Berücksichtigung der – in dieser Projektphase und bei dieser Komplexität des Projekts – angemessenen Schwankungsbreite von +/-20 % ermittelte der RH Gesamtkosten von bis zu 636,23 Mio. EUR. Dies umfasste insbesondere die Umsetzung beider Bauphasen, Interimslokationen und operative Zusatzkosten.

Er kritisierte, dass für einen erheblichen Teil des Gesamtprojekts die Finanzierung noch nicht gesichert war. Bei Berücksichtigung aller bekannt gegebenen, durch das Projekt ausgelösten Kosten und einer Schwankungsbreite von 0 % bis +20 % fehlten mit Stand Oktober 2025 konkrete Vereinbarungen oder Festlegungen zur Finanzierung von 88,84 Mio. EUR bis 193,00 Mio. EUR.

Der RH hielt zudem fest, dass aufgrund der fehlenden Finanzierungsvereinbarung für die Bauphase 2 das Risiko für Mehrkosten aufgrund einer zeitlichen Entflechtung der beiden Bauphasen erhöht war.

Er empfahl dem Festspielfonds, ehestmöglich Klarheit über die Finanzierung des Gesamtprojekts herzustellen.

Der RH kritisierte, dass der Festspielfonds die Gesamtprojektkosten unvollständig darstellte: Zusätzliche durch das Projekt ausgelöste Kosten von 51,07 Mio. EUR[43] waren nicht in seiner Kostendarstellung enthalten.

[43] Dies umfasste 0,29 Mio. EUR für die Machbarkeitsstudie, 2,70 Mio. EUR Grundstückskosten, 5,34 Mio. EUR für die Umsetzung von Abwurfpaketen und 42,75 Mio. EUR für Interimslokationen und operative Zusatzkosten.

Er wiederholte seine Empfehlung an den Festspielfonds aus TZ 8, sämtliche durch das Projekt ausgelösten Kosten für die Berichterstattung in den Gesamtkosten auszuweisen, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen.

Der RH gab kritisch zu bedenken, dass sich die nicht umfassende Berücksichtigung der Komplexität auf Reserven und Schwankungsbreiten auswirkte und dadurch das Risiko für einen weiteren Kostenanstieg erhöht war. Angesichts des geringen Auftragsstandes von unter 15 % bezogen auf das Gesamtprojekt barg das fehlende Wissen über Marktresonanz und Preisniveau ebenfalls zusätzliche Kostenunsicherheiten. Dies traf auch auf die noch nicht umgesetzten Hauptbautätigkeiten und die damit verbundenen Unsicherheitsfaktoren zu (Zusammenspiel aller Projektbeteiligten, Auftragnehmer-Performance, Bausubstanz, Schad- und Störstoffe, unerwartete Denkmalfunde etc.).

22.3 (1) Laut Stellungnahmen des Festspielfonds und der Stadt Salzburg handle es sich bei der Schwankungsbreite von 20 % um eine mögliche Schwankungsbreite, die kein Bestandteil des Kostenrahmens der ÖNORM sei, sondern die prognostische Unsicherheit zum jeweiligen Bewertungsstichtag ausweise. Dafür gebe es keine Finanzierungszusage der öffentlichen Hand. Auch wenn externe Faktoren nicht vollständig vorhersehbar seien, würde alles darangesetzt, die vorhandenen Finanzmittel sorgsam zu verwenden und den von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Budgetdeckel einzuhalten.

Die Kritik des RH, dass die Errichtungskosten nicht die Schwankungsbreite von 20 % berücksichtigen würden, werde zurückgewiesen, da laut ÖNORM B 1801-1 die Schwankungsbreite nicht Teil der Errichtungskosten und kein Kostenbestandteil sei. Sie diene der Kennzeichnung der prognostischen Unsicherheit der Kostenermittlung. Die Schwankungsbreite sei seit Projektbeginn separat ausgewiesen worden. Mittlerweile kommuniziere der Festspielfonds konsequent auch in der Projektkommunikation nach außen die Schwankungsbreite.

Eine Schwankungsbreite sei in der Systematik der ÖNORM B 1801-1 nicht vorgesehen und entfalte daher keine budgetäre Wirkung. Daraus ergebe sich die Notwendigkeit, im Budget angemessene Risikoreserven vorzusehen. Diese würden der Absicherung identifizierter und nicht vollständig quantifizierbarer Risiken dienen, jedoch keine direkte Übernahme der Schwankungsbreite darstellen. Die Höhe der Reserven sei vielmehr projektspezifisch und risikobasiert zu bestimmen.

Laut ÖNORM seien die Kosten stufenweise (Kostenrahmen, Kostenschätzung, Kostenberechnung, Kostenanschlag) zu ermitteln, wobei der Genauigkeitsgrad der Kostenaussagen vom Planungsstand abhänge. Frühphasen seien bei der Kostenbewertung mit erhöhten Unvorhersehbarkeiten behaftet, diese nähmen mit zunehmender Planungsphase ab.

Das Projekt sei in zwei Phasen aufgeteilt worden: Projektphase 1 enthalte den Großteil des Gesamtprojekts – die Sanierung des Großen Festspielhauses, den Neubau des Werkstättengebäudes und die meisten Erweiterungsflächen, Projektphase 2 das Haus für Mozart, die Felsenreitschule und den Direktoriumstrakt. Die Projektphase 2 könne als separates Projekt zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden, auch wenn einige Aspekte für eine Realisierung zum im Gesamtprojekt geplanten Zeitpunkt sprechen würden und eine Verschiebung und Realisierung als separates Projekt zu weiteren Valorisierungskosten führen würden. In den Verhandlungen mit den Finanzierungspartnern sei vereinbart worden, vorerst nur die erste Projektphase zu sichern.

Zudem sei die Finanzierung der Interimsprojekte in Höhe von bis zu 34,8 Mio. EUR verhandelt worden; diese würden in einer eigenen Projektstruktur umgesetzt. Auch diese Kosten kommuniziere der Festspielfonds transparent über die eigenen Kommunikationskanäle.

Für den Festspielfonds und die Stadt Salzburg sei es weiterhin geboten, die einzelnen Projektbestandteile (Projektphase 1 und 2) und Projekte (Interimsflächen etc.) separat zu betrachten.

Der Empfehlung des RH werde insofern entsprochen, als in die Berichterstattung an die Gremien eine eigene Aufstellung aufgenommen werde, in der die einzelnen Projekte des Gesamtinfrastrukturprogramms samt Finanzierungsstand tabellarisch zusammengefasst dargestellt seien.

Die Grundstückskosten seien – der Ansicht des RH folgend – den Errichtungskosten zuzurechnen. Im Rahmen des Entwurfs seien diese mittlerweile im Projekt Festspielbezirk 2030 budgetiert, und es seien Maßnahmen ergriffen worden, dass diese innerhalb des Kostendeckels von 394,8 Mio. EUR liegen würden. Vor diesem Hintergrund verwiesen der Festspielfonds und die Stadt Salzburg auf die Finanzierungssituation zur Zeit der Prüfung. Die Realisierung und Finanzierung der Bauphase 2 stünden derzeit unter Finanzierungsvorbehalt und müssten später verhandelt werden. Die aus den Grundstückskosten entstehende Finanzierungslücke bei Bauphase 1 von 2,70 Mio. EUR sei durch entsprechende Budgetmaßnahmen kostenseitig geschlossen worden. Die Kosten der Interimsflächen von 42,75 Mio. EUR (inklusive Überdachung Domplatz mit Finanzierungsziel aus Sponsoring) würden nach Abzug der von Privatmitteln finanzierten Projektteile 34,80 Mio. EUR erreichen; deren Finanzierung sichere die öffentliche Hand.

Ergänzend zur Tabelle 6 betrage die Schwankungsbreite zu den Interimsflächen +/-6,96 Mio. EUR sowie +/-0,53 Mio. EUR bei Vor- und Parallelprojekten. Die Sponsoringziele sahen der Festspielfonds und die Stadt Salzburg innerhalb dieser Schwankungsbreite. Bei den Interimsflächen habe sich zudem die Schwankungsbreite

mittlerweile deutlich verringert, da zwei Drittel der Kosten keine Baukosten, sondern Personalkosten seien und teilweise mittlerweile vereinbarte Anmietungen vorlägen.

Die Schwankungsbreite der zur Zeit der Stellungnahme durch Finanzierungszusagen gesicherten Projektteile (Bauphase 1, Interimsflächen sowie Vor- und Parallelprojekte) belaufe sich auf +/-69,17 Mio. EUR. Der sich daraus laut Worst-Case-Szenario ergebenden Finanzierungsdifferenz stünden freie Reserven nach Abzug des aktuellen Risikoerwartungswerts im Real-Case-Szenario in Höhe von 27,02 Mio. EUR für die Bauphase 1 gegenüber. Dies entspreche einem Deckungsgrad von 39 %.

Seit der Überprüfung durch den RH habe sich der Auftragsstand auf über 25 % erhöht. Die bisherigen Ausschreibungsergebnisse würden aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage im Bausektor zeigen, dass die Ansätze der Kostenbewertung des Entwurfs unterschritten werden könnten. Dies habe der Auftrag an das ausführende Unternehmen im Kavernenbau deutlich gezeigt. Diese zusätzlichen Reserven würden im Rahmen eines aktiven Kostenmanagements zur Absicherung weiterer Risiken verwendet (TZ 24).

Das Direktorium des Festspielfonds hätte es begrüßt, wenn die Schwankungsbreite finanziell abgesichert worden wäre. Es habe aber Verständnis dafür, dass die Finanzierungspartner dies aus Sparsamkeitsgründen nicht beschlossen hätten. Auch wenn externe Faktoren nicht vollständig vorhersehbar seien, sagten der Festspielfonds und die Stadt Salzburg zu, alles daranzusetzen, die vorhandenen Finanzmittel sorgsam zu verwenden und den von der öffentlichen Hand vorgegebenen Budgetdeckel einzuhalten.

Die Tabelle 6 müsse differenzierter dargestellt werden. Dies sowohl hinsichtlich der Gesamtverteilung der Errichtungskosten auf die einzelnen Phasen und Projekte als auch im Hinblick auf die Ermittlung der Schwankungsbreite und die Berücksichtigung der freien Reserven (Real Case). Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg übermittelten eine alternative Darstellung der Tabelle 6, die nach Berücksichtigung der freien Reserven die Gesamtkosten mit einer Schwankungsbreite von 451,99 Mio. EUR bis 570,39 Mio. EUR auswies. Die Schwankungsbreite der Finanzierungsdifferenz (Gesamtkosten minus Finanzierung) für das Gesamtprojekt liege damit bei 8,81 Mio. EUR bis 127,21 Mio. EUR.

Die Finanzierung der Bauphase 1 und des Interimsprojekts sei gesichert. Über die Finanzierung der Bauphase 2 werde der Festspielfonds nach Vorliegen der Ausschreibungsergebnisse mit Bund, Land Salzburg und Stadt Salzburg verhandeln.

(2) Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Salzburger Landesregierung in der jüngeren Vergangenheit zu den Kosten zwei relevante Beschlüsse gefasst habe, die sich mit dem Projekt einerseits inhaltlich und andererseits finanziell

auseinandergesetzt hätten. Die das Land Salzburg treffenden Kosten (118,4 Mio. EUR) für die Bauphase 1 seien abgebildet und in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes Salzburg berücksichtigt. Zu den Interimskosten werde zur Zeit der Stellungnahme ein Beschluss der Landesregierung ausgearbeitet. Dieser werde den vom Land Salzburg zu übernehmenden Anteil (30 % von 34,8 Mio. EUR) beinhalten. Die Schwankungsbreite habe das Land Salzburg budgetär nicht hinterlegt, da es von Anbeginn klargestellt habe, dass mit den zugesagten Mitteln das Auslangen gefunden werden müsse. Die zugesagten Mittel würden eine absolute Kostenobergrenze darstellen. Eine Überschreitung der für die Bauphase 1 vorgesehenen Kosten sei für das Land Salzburg keine Option. Aus diesem Grund habe die Landeshauptfrau u.a. in den Kuratoriumssitzungen am 12. Dezember 2025 und 20. März 2026 auf mögliche weitere Einsparungsmöglichkeiten beim Hohlraumbau (Alternativen, Verkleinerung, Bau erst nach Sanierung Festspielhaus) gedrängt. Hier habe es nach Auskunft der Projektplanung keine Alternativen bzw. wirtschaftlicheren Varianten gegeben bzw. hätte eine Verschiebung des Kavernenbaus eine komplette Neukonzeption bedeutet. Die Gliederung des Projekts in zwei Bauphasen sei in intensiven Gesprächen in einer früheren Phase festgelegt worden. Die budgetären Möglichkeiten der Finanzierungspartner hätten eine Umsetzung von Bauphase 1 für realistisch erachtet. Bauphase 2 sei gesondert zu bewerten. Auch vor diesem Hintergrund sei das Festspieldirektorium ersucht worden, in der 279. Kuratoriumssitzung die geplanten Kosten von 86 Mio. EUR (nochmals) exakt und detailliert darzustellen und allenfalls eine Priorisierung vorzunehmen.

(3) Die Stadt Salzburg führte in ihrer Stellungnahme ergänzend aus, dass die Sanierung und Erweiterung der Festspielhäuser ein in sich schlüssiges und für den Spielbetrieb erforderliches Gesamtvorhaben sei. Dementsprechend habe der Salzburger Gemeinderat auf Basis prognostizierter Kosten von 481 Mio. EUR und eines Finanzierungsanteils von 30 % den Anteil der Stadt Salzburg mit 144,3 Mio. EUR beschlossen. Das Projekt in zwei Bauphasen zu gliedern, habe er zur Kenntnis genommen. Die Stadt Salzburg gehe nach wie vor davon aus, dass die Bauphase 2 unmittelbar nach der Bauphase 1 umgesetzt werde und dafür eine Finanzierungsvereinbarung vorliegen werde. Verhandlungen der Finanzierungspartner fänden statt. Für die Interimsprojekte werde nach Vorliegen der Entscheidungsgrundlagen ergänzend zur vorliegenden Vereinbarung ein Gemeinderatsbeschluss eingeholt. Eine Zusage für die Schwankungsbreite liege nicht vor. Der Festspielfonds als Bauherr werde angehalten, alles zu unternehmen, um die Schwankungsbreite nicht auszuschöpfen, sondern alles in seiner Macht Stehende zu unternehmen, um im vorgegebenen und zugesagten Budget zu bleiben.

(4) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport seien der Bund, das Land Salzburg und die Stadt Salzburg im Rahmen bestehender Vereinbarungen und Beschlüsse übereingekommen, das Sanierungs- und Erweiterungsprojekt gemeinsam zu finanzieren.

Zu den Kosten des Projekts verweise der Bericht auf eine mögliche Schwankungsbreite und stelle fest, dass es dafür keine Finanzierungszusage gebe. Die Gründe für die Schwankungsbreiten und ihre Außerachtlassung in Projektkalkulationen seien in der Stellungnahme des Festspielfonds differenziert dargestellt.

Die Entscheidung, das Gesamtprojekt in zwei Phasen zu gliedern, sei das Ergebnis intensiver Abstimmungen im Rahmen der Finanzierungsvereinbarungen gewesen und in Abwägung der verfügbaren Budgetmittel und der Notwendigkeit einer mehrjährigen Budgetplanung erfolgt. Einvernehmlich sei festgelegt worden, in einem ersten Schritt die Bauphase 1 zu finanzieren. Damit werde der Großteil des baulichen Erneuerungsbedarfs zeitnah adressiert.

Zugesagt sei auch die Finanzierung der erforderlichen Interimsprojekte in Höhe von bis zu 34,8 Mio. EUR. Diese würden in einer eigenen Projektstruktur abgewickelt, um die organisatorische und finanzielle Trennung von der Hauptbaumaßnahme transparent sicherzustellen.

Das Direktorium und die Projektleitung seien veranlasst, Kosten so verantwortungsvoll zu planen, dass die vereinbarten und zugesagten Budgets eingehalten würden, auch wenn die Entwicklung von Baupreisen – wie sie in den vergangenen Jahren zu beobachten gewesen sei – eine besondere Herausforderung darstelle. Um eine verantwortungsvolle Kostenplanung zu gewährleisten, werde der Bund in Abstimmung mit dem Land Salzburg und der Stadt Salzburg externe Expertise zu Fragen der Schwankungsbreite und Umsetzung der Bauphase 2 hinzuziehen.

Die Bauphase 2 sei als eigenständiges Projekt konzipiert. Die notwendigen Zusagen für die Finanzierung bedürften noch weiterer Abstimmungen. Erkenntnisse aus der Bauphase 1 würden dabei zu berücksichtigen sein.

22.4 Zu den Stellungnahmen des Festspielfonds und der Stadt Salzburg hielt der RH Folgendes fest:

(a) Der RH begrüßte die Zusage, alles daranzusetzen, um die vorhandenen Finanzmittel sorgsam zu verwenden und den vorgegebenen Budgetrahmen einzuhalten. Er hob auch die Zusage hervor, in der Berichterstattung an die Gremien die Projekte des Gesamtinfrastrukturprogramms samt Finanzierungsstand zusammengefasst darzustellen. Der RH hielt die dargelegten Maßnahmen als geeignet, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Gesamtkosten zu erhöhen. Er wies jedoch neuerlich darauf hin, dass damit jedenfalls eine gesamthafte und transparente Darstellung aller mit dem Projekt ausgelösten Kosten verbunden sein sollte. Dies, um eine fundierte Entscheidungsgrundlage zu bieten und durch Soll-Ist-Vergleiche Abweichungen in Projekten rechtzeitig erkennen zu können.

(b) Der RH teilte die Sicht des Festspielfonds, dass die kommunizierte Schwankungsbreite von +/-20 % keinen Kostenbestandteil gemäß ÖNORM B 1801-1 darstellt. Die Schwankungsbreite beschreibt die statistische Unsicherheit der ermittelten Projektkosten, stellt ein Prognoserisiko dar, deckt Rechen-Ungenauigkeiten sowie fehlende Inhalte ab und wird vom Projektstand (sinkt mit Projektfortschritt) und der Komplexität des Projekts beeinflusst. Das Projekt Festspielbezirk 2030 weist eine hohe Komplexität auf, da es u.a. Bestandssanierungen unter Beachtung des Denkmalschutzes sowie Neubauelemente mit Hoch- und Tiefbauaspekten beinhaltet, kombiniert mit engen Platzverhältnissen in Innenstadtlage. Insofern sollten sich die Finanzierungspartner einer möglichen Realisierung von Schwankungsbreiten bei Finanzierungsvereinbarung bzw. bei Projektentscheidungen bewusst und auf einen damit verbundenen höheren Finanzierungsbedarf vorbereitet sein. Dies umso mehr, als die angespannte budgetäre Lage der öffentlichen Haushalte eine vorausschauende Planung erfordert, und auch vor dem Hintergrund, dass der Zahlungsplan von Mai 2025 bereits explizit eine Schwankungsbreite von +/-15 % ausgewiesen hatte.

Ergänzend wies der RH darauf hin, dass die Eigenmittel des Festspielfonds und Sponsoring nicht ausreichen werden, mit dem Projekt Festspielbezirk 2030 allenfalls verbundene Kostenerhöhungen im Ausmaß der maximalen Schwankungsbreite selbst zu finanzieren. Auch die Option, dass der Festspielfonds diese Kostenerhöhungen über Fremdkapital finanziert, kann im Ergebnis Haftungsübernahmen der Finanzierungspartner bzw. laufende Finanzmittel der Finanzierungspartner für die Rückzahlung erfordern. Im Ergebnis verbliebe das Finanzierungsrisiko auch bei dieser Variante großteils bei der öffentlichen Hand.

(c) Der RH verwies weiters auf das Projekt Sanierung Parlamentsgebäude – ein unter Denkmalschutz stehendes Gebäude. Die realisierte Schwankungsbreite betrug rd. +19 % und schöpfte den Maximalwert von 20 % fast zur Gänze aus. Die ausgewiesenen Reserven von 20 % wurden ebenfalls verbraucht[44].

(d) Der RH wies den Vorwurf einer verkürzten Darstellung zurück, da er sowohl die Errichtungskosten als auch den Valorisierungsbedarf beider Bauphasen getrennt auswies. Angesichts des zur Zeit der Gebarungsüberprüfung niedrigen Auftrags- und Vergabestands betonte der RH, dass er zur Wahrung des Betriebsgeheimnisses von einer weiteren Aufgliederung der Kostenbestandteile bewusst Abstand genommen hatte. Vor dem Hintergrund des beschlossenen Zielkatalogs zum Projekt Festspielbezirk 2030 (TZ 7) und der daraus erwachsenen planerischen Ausarbeitungen der Machbarkeitsstudie und des Generalplaner-Wettbewerbs zur Beurteilung der Kostenentwicklung war nach Ansicht des RH das Gesamtprojekt maßgebend.

[44] siehe RH-Berichte „Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt“ (Reihe Bund 2012/11) und „Sanierung Parlamentsgebäude“ (Reihe Bund 2023/7)

(e) Ergänzend entgegnete der RH dem Festspielfonds und der Stadt Salzburg, dass die Quartalsberichte der Projektsteuerung an das Kuratorium eine Schwankungsbreite von +/-20 % bezogen auf die Errichtungskosten inklusive Valorisierung und Reserven auswiesen. Die mit der Stellungnahme übermittelte alternative Darstellung basierte auf Errichtungskosten ohne Reserven und Valorisierung und wies daher einen geringeren Maximalwert der Bandbreite aus. Der RH sah aufgrund der beschriebenen Risiken und der dem Kuratorium kommunizierten höheren Bandbreite keinen Grund, die Bemessungsgrundlage der Bandbreite und somit den Maximalwert zu reduzieren.

Lebenszykluskosten

23.1 Dem Generalplaner oblag neben der Prognose und Berichterstattung der Baukosten auch die Ermittlung der Lebenszykluskosten[45]. Er hatte diese mit Abschluss jeder Planungsphase – beginnend mit dem Vorentwurf – dem Bauherrn vorzulegen und mit der nächsten Planungsphase fortzuschreiben. Die Projektsteuerung überprüfte die Ermittlung der Lebenszykluskosten jeder Planungsphase auf Vollständigkeit und Plausibilität und hielt ihre Einschätzungen und Empfehlungen in einem Prüfbericht fest. Im Oktober 2024 ortete die Projektsteuerung in ihrem Prüfbericht zum – im November 2024 freigegebenen – Vorentwurf bei der Lebenszykluskostenberechnung des Generalplaners zu vier von 20 Positionen Aufklärungsbedarf und zu weiteren fünf Positionen Nachbesserungsbedarf. Ausgehend von Mai 2034 hatte der Generalplaner einen Barwert[46] von 770,29 Mio. EUR an Lebenszykluskosten für 30 Jahre errechnet. Die Berechnung der Projektsteuerung wies abweichend davon einen Wert von 559,59 Mio. EUR aus. Daraufhin wurden die Methode und die anzusetzenden Kennzahlen abgestimmt. Die Vorlage der Neuberechnung der Lebenszykluskosten war gemeinsam mit der Abgabe der Entwurfsplanung vorgesehen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war der Entwurf noch in Bearbeitung.

Laut Festspielfonds hatte der Generalplaner bei Entscheidungsanträgen während der Planungsphase eine Ersteinschätzung der Auswirkungen der Änderung auf die Lebenszykluskosten durchzuführen; bei stärkeren Auswirkungen hatte er im Entscheidungsprozess eine mit Zahlen hinterlegte Berechnung durchzuführen.

23.2 Der RH betonte die Wichtigkeit einer Lebenszykluskostenbetrachtung bereits während des Projekts; dies aufgrund ihrer Bedeutung für die mittel- und langfristige Investitions- und Finanzmittelplanung des Festspielfonds sowie für die Sicherstellung des Festspielbetriebs. Er wies darauf hin, dass die Baukosten – speziell im Hochbau –

[45] beinhaltet sämtliche Kosten, die während des Lebenszyklus eines Gebäudes anfallen: Kosten für die Planung und Errichtung des Gebäudes, sämtliche Betriebs- und Instandhaltungskosten während der Nutzung sowie die Kosten für den Abbruch und die Entsorgung des Gebäudes am Ende des Lebenszyklus

[46] Berechnung ausgehend von Mai 2034 als statische Berechnung ohne Berücksichtigung von Preissteigerungen

mit nur 20 % bis 40 % der Lebenszykluskosten beziffert werden. Instandhaltung, Reinigung, Wartung und Energieverbrauch stellen mit 60 % bis 80 % der Lebenszykluskosten einen wesentlichen Kostenfaktor dar.

Daher anerkannte der RH, dass der Festspielfonds vorsah, die Lebenszykluskosten im Entscheidungsprozess bei geplanten Projektänderungen mitzuberücksichtigen. Er hielt jedoch fest, dass eine Grundlage dafür erst mit dem freigegebenen Vorentwurf im November 2024 vorlag. Eine frühere Berücksichtigung der Lebenszykluskosten war aufgrund der fehlenden Referenz erschwert.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen zwischen Projektsteuerung und Generalplaner Abweichungen in der Lebenszykluskostenberechnung vor, die eine Unsicherheit in der weiteren Betrachtung der Lebenszykluskosten bargen.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, die Lebenszykluskosten während der gesamten Projektlaufzeit zu beachten und die dafür relevanten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

23.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass der Generalplaner die Lebenszykluskosten mit Abschluss jeder Planungsphase aktualisiere und zur Prüfung vorlege. Gemeinsam mit der Begleitenden Kontrolle und der Projektsteuerung habe sich der Festspielfonds auf die Berechnungsmethode und die darin enthaltenen Prozentsätze z.B. für Instandhaltungsmaßnahmen geeinigt. Sollten im Zuge von Änderungen relevante Auswirkungen auf die Lebenszykluskosten erkennbar sein, würden diese gesondert ausgewertet und als Entscheidungsgrundlage berücksichtigt.

Auftragsstand

24.1 Zum Stand September 2025 waren Leistungen (Hauptaufträge inklusive Folgeaufträge) in Höhe von 56,02 Mio. EUR[47] beauftragt. Bezogen auf die prognostizierten Errichtungskosten der Bauphase 1 (394,80 Mio. EUR) entsprach dies einem Auftragsstand von 14,2 %.

Rund 39 % der Auftragssumme (21,76 Mio. EUR) betrafen die Aufträge an den Generalplaner, nur 10,3 % Bauleistungen.

Insgesamt beliefen sich die infolge von Projektänderungen und anerkannten Mehrkostenforderungen beauftragten Folgeaufträge auf 3,10 Mio. EUR bzw. 5,9 % der Hauptauftragssumme. Die Projektsteuerung prognostizierte weitere 10,74 Mio. EUR an geschätzten Zusatzkosten. Die Prognosesumme von 66,76 Mio. EUR, die sich daraus ergab, lag um 26,2 % über der Summe der vergebenen Hauptaufträge von 52,92 Mio. EUR.

Den Beginn des Hohlraumbaus inklusive Baugrubenaushub und somit den Start der Hauptbautätigkeiten plante der Festspielfonds mit 1. September 2026.

24.2 Der RH wies kritisch auf die bereits vor den Hauptbautätigkeiten dokumentierten Kostensteigerungen durch anerkannte Mehrkostenforderungen von 3,10 Mio. EUR und auf prognostizierte weitere Mehrkosten von 10,74 Mio. EUR hin.

Er merkte mit Blick auf den erst Anfang September 2026 geplanten Beginn der maßgeblichen Bauleistungen an, dass mit der vermehrten Bautätigkeit und insbesondere mit der Zunahme der Eingriffe in den Berg wie auch in die Bestandsgebäude die Komplexität der Bauausführung zunehmen wird. Dadurch wird auch das Risiko weiterer Mehrkostenforderungen steigen. Er verwies dazu nochmals auf die identifizierten baulichen, rechtlichen, finanziellen und geologischen Risiken des Projekts Festspielbezirk 2030.

Der RH empfahl dem Festspielfonds, Anti-Claim-Management-Maßnahmen – wie eine klare Gestaltung von Verträgen und vollständige Leistungsbeschreibungen sowie sorgfältige Angebotsprüfungen – zu forcieren, um Kostensteigerungen infolge von Mehrkostenforderungen entgegenzuwirken.

24.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg sagten in ihren Stellungnahmen zu, für die weiteren Vergaben auf eine klare Vertragsgestaltung zu achten. Dahingehend seien mit dem Vergaberechtsbeistand auf das Projekt abgestimmte Vertragsbestimmungen entwickelt worden. Auf die lückenhafte Erstellung des Leistungsverzeichnisses

[47] beauftragte Hauptaufträge in Höhe von 52,92 Mio. EUR zuzüglich beauftragter Folgeaufträge in Höhe von 3,10 Mio. EUR

durch den Generalplaner sei reagiert worden und die Leistung für die Hauptbaumaßnahmen sei bei der Generalbauaufsicht abgerufen worden.

24.4 Der RH wertete die eingeleiteten Schritte des Festspielfonds zur Qualitätssicherung der Verträge und der Leistungsverzeichnisse positiv. Er betonte nochmals die Bedeutung eines qualitativ hochwertigen Leistungsverzeichnisses, um das Claim-Potenzial der Bieter zu minimieren, Spekulationen auszuschließen und damit verbundene finanzielle Nachteile für den Bauherrn zu vermeiden.

Gebäudemanagement

25.1 (1) Der Mietvertrag zwischen dem Festspielfonds und der BIG für das Große Festspielhaus datierte aus dem Jahr 1960, der Mietvertrag mit der Stadt Salzburg für das Haus für Mozart aus dem Jahr 1968. Laut beiden Verträgen lag die Instandhaltung der Gebäude vollständig beim Festspielfonds. Die vereinbarten Mieten waren dementsprechend niedrig. Der Festspielfonds verfügte für acht weitere Liegenschaften über aufrechte langfristige Mietverträge. Gemäß diesen acht Verträgen verantwortete der Festspielfonds die Instandhaltung nicht im gleichen Ausmaß, das der Mietvertrag für das Große Festspielhaus oder für das Haus für Mozart vorsah.

Das Große Festspielhaus war das einzige Theatergebäude im Eigentum der BIG.[48]

Aufgrund von Schadensereignissen (z.B. Wassereintritt durch das Dach in den Zuschauerraum des Großen Festspielhauses) und da das Lebensende von Gebäudebestandteilen sichtbar erreicht war, veranlasste der Festspielfonds in Zusammenarbeit mit der BIG im Jahr 2018 eine umfassende Zustandserfassung eines Großteils des Gebäudebestands. Das Ergebnis dieser Analyse war einer der Anlässe, das Projekt Festspielbezirk 2030 zu initiieren.

(2) Die Instandhaltungs- und laufenden Wartungstätigkeiten im Festspielbezirk plante der Festspielfonds ohne spezialisierte Software auf Basis digitaler Listen und Kalendereinträge. Seit 2022 arbeitete er mit einem Beratungsunternehmen am Aufbau von Betriebskonzepten für die Gebäude des erweiterten und sanierten Festspielbezirks. Darauf aufbauend wurde die Organisation laufend entwickelt. Auch die Anschaffung einer spezialisierten Softwarelösung für das Gebäudemanagement war angedacht.

[48] Stand 1. Juli 2024

Das Projekt Festspielbezirk 2030 sah eine Vergrößerung der Nutzflächen um 24,9 % von 36.510 m² auf geplante[49] 45.610 m² vor.

25.2 Der RH sah es aufgrund des erforderlichen Know-hows für die speziellen Nutzungsarten des Festspielbezirks als zweckmäßig an, dass der Festspielfonds die Instandhaltung des Festspielbezirks direkt verantwortete.

Er hielt fest, dass die Weiterentwicklung des Gebäudemanagements angesichts der umfassenden Veränderungen in den Betriebsabläufen, der Möglichkeiten durch Digitalisierung und vor allem aufgrund der Erweiterung der Nutzflächen um 9.100 m² nachvollziehbar und zweckmäßig war.

Um das interne Know-how zum Gebäudemanagement des Festspielbezirks dauerhaft sicherzustellen, empfahl der RH dem Festspielfonds, die Organisation im Sinne eines dynamischen Prozesses laufend an neue Anforderungen des Projekts und Betriebs anzupassen. Unter Abwägung von Kosten und Nutzen wären auch digitale Möglichkeiten dafür einzusetzen.

25.3 Der Festspielfonds und die Stadt Salzburg hielten in ihren Stellungnahmen fest, dass der dynamische Organisationsentwicklungsprozess seit Projektbeginn vorbereitet und umgesetzt werde. Mit Unterstützung eines Beratungsunternehmens seien Nutzungs- und Betriebskonzepte ausgearbeitet worden, die im Laufe des Projektfortschritts und der Teil-Inbetriebnahmen angepasst würden. Die Ausschreibung eines Computer-Aided-Facility-Management-Systems laufe bereits.

[49] Stand Oktober 2024

Behördenverfahren

26.1 (1) Der Festspielfonds erwirkte zwischen Juni 2023 und Dezember 2024 13 Bescheide sowie eine zivilrechtliche Genehmigung für das Projekt Festspielbezirk 2030[50]:

- einen Bescheid zur Feststellung der Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung (**UVP**),
- sechs Bescheide im Rahmen der geologisch-geotechnischen Baugrunderkundung,
- sechs Bescheide und eine zivilrechtliche Genehmigung für die sogenannten „vorgezogenen Maßnahmen".

(2) Im Rahmen des UVP-Feststellungsverfahrens entschied die Salzburger Landesregierung im Juni 2023, dass für das Vorhaben „Sanierung und Erweiterung der Festspielhäuser" in der Stadt Salzburg keine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000[51] durchzuführen war, weil die Tatbestände der Z 17 lit. b und Z 18 lit. b, d und e des Anhangs 1 zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 nicht verwirklicht seien.

(3) Die sogenannten „vorgezogenen Maßnahmen" betrafen den Umbau bzw. die Errichtung der Kältezentrale sowie die Errichtung der Trafostation. Diese Umbauten waren zur Umsetzung des Hohlraumbaus notwendig. Die Bescheide umfassten

- die Bewilligungen des Bundesdenkmalamts zur Veränderung der betroffenen Gebäude sowie zur Durchführung einer archäologischen Grabung,
- eine veranstaltungsstättenbehördliche Genehmigung,
- die Baubewilligungen für den Ein- und Umbau sowie
- eine zivilrechtliche Genehmigung zur Nutzung öffentlichen Gutes für die Baustelleneinrichtung.

(4) Die Bescheide für die Hauptbaumaßnahmen lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor. Auch etwa eine Entscheidung zur Verträglichkeit des Projekts mit dem UNESCO-Welterbe Salzburg war noch ausständig.

[50] vormals Projekt „Sanierung und Erweiterung Festspielhäuser"

[51] § 3 Abs. 7 in Verbindung mit § 39 Abs. 1 und 4 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl. 697/1993 i.d.g.F.

26.2 Der RH hielt fest, dass

- gemäß Feststellung der Salzburger Landesregierung für das Projekt Festspielbezirk 2030 keine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 durchzuführen war,
- für die vorgezogenen Maßnahmen zum Projekt Festspielbezirk 2030 sechs Bescheide und eine zivilrechtliche Genehmigung des Bundesdenkmalamts sowie der Stadt Salzburg ergingen und
- zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine Bescheide für die Hauptbaumaßnahmen des Projekts vorlagen bzw. die Entscheidung zum UNESCO-Welterbe Salzburg noch ausständig war.

Resümee

27 (1) Ziel des Projekts Festspielbezirk 2030 war, die baulich-technische Infrastruktur zu bewahren, zu erneuern und zu ergänzen. Dies unter den Rahmenbedingungen eines historischen – ab dem 17. Jahrhundert in mehreren Bauphasen errichteten, mehrmals erweiterten und umgebauten – und unter Denkmalschutz stehenden Gebäudekomplexes. Der Festspielbezirk liegt zudem in der Kernzone des UNESCO-Welterbes Salzburg und steht als Bauensemble innerhalb der Schutzzone I unter besonderem Schutz des Salzburger Altstadterhaltungsgesetzes 1980. Bauherren sind bei der Umsetzung derartiger Neubau- und Sanierungsprojekte mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert; teilweise gibt es Spannungsverhältnisse zwischen einzelnen Teilzielen (z.B. Stand der Technik und Denkmalschutz oder Aufrechterhaltung des Spielbetriebs und ungestörter Baustellenbetrieb).

(2) Der RH hielt positiv fest, dass

- die gewählte Aufbauorganisation und die vorgesehenen Projektrollen dem Umfang und der Komplexität des Projekts angemessen waren,
- die für die Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle gewählten Vergabeverfahren den gesetzlichen Bestimmungen entsprachen,
- die für den Denkmalschutz wesentlichen Gremien und Behörden früh und umfassend in das Projekt eingebunden waren,
- der Festspielfonds vorsah, die Lebenszykluskosten im Entscheidungsprozess bei geplanten Projektänderungen mitzuberücksichtigen,
- die Instandhaltung des Festspielbezirks direkt beim Festspielfonds lag, was aufgrund des erforderlichen Know-hows für die speziellen Nutzungsarten des Festspielbezirks zweckmäßig war,
- der Festspielfonds die abfallrechtliche Vorgabe einhielt, ein Rückbaukonzept zu erstellen.

(3) Der RH sah jedoch folgende Schwächen und Herausforderungen bei der Umsetzung des Projekts:

- Das Projektorganisationshandbuch entsprach nicht dem Stand der Projektabwicklung. Zu wesentlichen Prozessen der Bauabwicklung, wie zur Übernahme fertiggestellter Leistungen, zum Mängelmanagement und zur Inbetriebnahme, fehlten Regelungen.
- Die maximalen Bearbeitungszeiten laut Projektorganisationshandbuch bzw. ÖNORM B 2118 „Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen unter Anwendung des Partnerschaftsmodells, insbesondere bei Großprojekten – Werkvertragsnorm“ für die Prüfung von Rechnungen und Mehrkostenforderungen wurden wiederholt überschritten.

- Die Klärung der Grundstückssituation war teilweise noch offen, obwohl sie auf dem kritischen Weg des Projekts lag.
- Der Festspielfonds gab im Generalplaner-Wettbewerb nicht explizit vor, Interimsflächen zu planen und zu berücksichtigen, obwohl er im Verfahren die Erforderlichkeit solcher Flächen nicht ausschloss. Die damit verbundenen Auswirkungen auf Kosten und Termine waren in der dem Generalplaner-Wettbewerb zugrunde gelegten Bewertung nicht berücksichtigt.
- Die für 2030 prognostizierte Gesamtfertigstellung des Projekts hatte sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (April 2025) um knapp drei Jahre auf Mai 2033 verschoben. Auch das neue Zieldatum Mai 2033 war aufgrund der bestehenden Risiken ambitioniert.
- Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen noch nicht alle (behördlichen) Genehmigungen vor.

Aufgrund der aufgezeigten komplexen Rahmenbedingungen und der dadurch bestehenden Risiken im Zuge der Projektrealisierung war aus Sicht des RH nicht davon auszugehen, dass die prognostizierten Gesamtkosten von 532,07 Mio. EUR für das Gesamtprojekt mit den Bauphasen 1 und 2 unterschritten werden. Unter Berücksichtigung der – in dieser Projektphase und bei dieser Komplexität des Projekts – angemessenen Schwankungsbreite von +/-20 % ermittelte der RH Gesamtkosten von bis zu 636,23 Mio. EUR. Dies umfasste insbesondere die Umsetzung beider Bauphasen, Interimslokationen und operative Zusatzkosten.

(4) Aus den Schwächen und Risiken bei der Projektrealisierung leitete der RH die nachstehenden Empfehlungen ab.



EMPFEHLUNGEN DES RH

28 Im Folgenden fasst der RH seine Empfehlungen an den Salzburger Festspielfonds zusammen:

Der RH empfahl,

(1) das Projektorganisationshandbuch zu überarbeiten und zu aktualisieren. Alle wesentlichen Prozesse der Bauabwicklung wären darin so darzustellen, dass die Zuständigkeiten und Aufgaben der Projektbeteiligten und die dafür vorgesehenen Fristen vollständig und klar festgelegt sind. (TZ 5)

(2) beim Prozess „Rechnungslauf“ bei allen Aspekten der Rechnungsprüfung (u.a. Übereinstimmung mit dem Vertrag, sachliche und rechnerische Richtigkeit) ein Vier-Augen-Prinzip und eine nachvollziehbare Dokumentation des Prüfungsprozesses sicherzustellen. (TZ 6)

(3) bei der Prüfung der Mehrkostenforderungen verpflichtend Prüfberichte vorzusehen. Daraus sollten jedenfalls die Beurteilung des Anspruchs dem Grunde nach durch konkrete Verweise auf relevante Vertragsstellen und die Beurteilung der Preisangemessenheit nachvollziehbar sein. (TZ 6)

(4) im Sinne eines partnerschaftlichen Umgangs zwischen den Projektbeteiligten und um mögliche Verzugszinsen bzw. zusätzliche Bauzinsen zu vermeiden, vereinbarte Fristen bei der Bearbeitung von Rechnungen und Mehrkostenforderungen einzuhalten. (TZ 6)

(5) bei Planungsprozessen sämtliche prognostizierten Kosten- und Terminauswirkungen in die Entscheidungen miteinzubeziehen. (TZ 8)

(6) sämtliche durch das Projekt ausgelösten Kosten für die Berichterstattung in den Gesamtkosten auszuweisen, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen. (TZ 8, TZ 18, TZ 22)

(7) eine nachvollziehbare und vollständige Darstellung der für den Projekterfolg erforderlichen Vorgänge und Meilensteine in der Terminplanung sicherzustellen. (TZ 8)

(8) die internen Regelwerke um Bestimmungen zur Abwicklung von Direktvergaben und um eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung, Angebote einzuholen, zu ergänzen. Die Dokumentation der Direktvergaben sollte zumindest den geschätzten Auftragswert, die Angebote und die Eignungsprüfung umfassen. (TZ 9)

(9) in mehrstufigen Vergabeverfahren Möglichkeiten zur Sicherstellung von Kostenvorgaben aktiv wahrzunehmen. Der Einsatz weiterer Optionen zur Verbesserung der Kostensicherheit wäre zu prüfen. (TZ 10)

(10) zukünftig bei Vergabeverfahren auf eine Dokumentation des geschätzten Auftragswerts zu achten. (TZ 11)

(11) die Abhängigkeit zwischen den Arbeiten im Tagbau und in der Kaverne zu entflechten bzw. rechtzeitig Alternativen zu entwickeln, um die gegenseitige Beeinflussung der Arbeiten zu minimieren und Verzögerungen im Bauablauf zu verringern. (TZ 13)

(12) die geotechnischen, terminlichen, finanziellen und vertraglichen Risiken möglichst lückenlos zu identifizieren, zu bewerten und Szenarien zu entwickeln, um durch ein professionelles Management die potenziellen Risiken möglichst zu minimieren. (TZ 13)

(13) die Verteilung der Risiken zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer fair zu gestalten, genau festzulegen und vertraglich festzuhalten. (TZ 13)

(14) eine Risikovorsorge in Form angemessener Kostenansätze anzulegen. (TZ 13)

(15) bei der Bauausführung möglichst sorgfältig vorzugehen, um dem Baugrundrisiko entgegenzuwirken. (TZ 13)

(16) mit einer angemessenen Vorlaufzeit

- eine Beweissicherung sowohl über als auch unter Tage durchzuführen,
- eine messtechnische Überwachung der betroffenen Felsböschungen am Mönchsberg sowie der bestehenden Hohlraumbauten einzurichten,
- einen Alarmplan mit allen denkbaren Szenarien zu entwickeln sowie
- die Bauausführung durch eine ständig anwesende Bauaufsicht sowie eine Geologin bzw. einen Geologen oder eine Geotechnikerin bzw. einen Geotechniker vor Ort zu betreuen, um eine fachgerechte Anwendung der Beobachtungsmethode zu gewährleisten. (TZ 13)

(17) eine dem Stand der Technik entsprechende geologische und wasserwirtschaftliche Beweissicherung durchzuführen. (TZ 13)

(18) Werkzeugverschleiß, Gewaltschäden an Maschinen und logistische Herausforderungen beim geplanten Fräsvortrieb vertraglich genau zu regeln, um Mehrkostenforderungen und terminliche Verzögerungen zu vermeiden. (TZ 13)

(19) auch höhere Wasserspiegel in einer Risikobetrachtung zu berücksichtigen und die Wasserhaltung entsprechend anzupassen. (TZ 13)

(20) die aus dem geschützten Gebäudebestand resultierende Risikobewertung zu überprüfen und laufend an aktuelle Erkenntnisse aus dem Projekt anzupassen. (TZ 14)

(21) auch die weiteren abfallrechtlichen Vorgaben einzuhalten und den geordneten Rückbau bis zum Erreichen des Freigabezustands ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchzuführen und zu dokumentieren. (TZ 15)

(22) verstärkt auf die Qualität des Risikomanagements zu achten und geeignete Strategien und Maßnahmen vorzubereiten, die einer möglichen Unterdeckung der Risiken mit den verfügbaren Reserven entgegenwirken. (TZ 16)

(23) Risiken mit direkter Auswirkung auf das Projekt vollständig in den Risikobericht aufzunehmen und zu bewerten. (TZ 16, TZ 18)

(24) im Rahmen der laufenden Kostenverfolgung die Ergebnisse der Risikobewertung unter Berücksichtigung der Schwankungsbreiten den Reserven gegenüberzustellen. (TZ 16)

(25) Szenarien zu entwickeln, um auf Terminverzögerungen flexibel reagieren zu können. Damit sollte erreicht werden, dass die Auswirkungen der Terminverzögerungen auf die Kosten minimiert werden. (TZ 17)

(26) die Verhandlungen über die Nutzung der Grundstücksflächen im Eigentum der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. zu forcieren und dafür ehestmöglich eine rechtssichere Grundlage herbeizuführen. (TZ 18)

(27) bei der Entscheidung über die Anwendung eines Design-to-Cost-Ansatzes die Rahmenbedingungen wie Reserven, Schwankungsbreiten sowie inhaltliche und gestalterische Zielvorgaben zu beachten. (TZ 19)

(28) geeignete Maßnahmen vorzubereiten, um im Falle weiter steigender Kosten zeitgerecht reagieren zu können. (TZ 20)

(29) für den Umgang mit Preissteigerungen die maßgeblichen Indizes als Entscheidungsgrundlage auszuwählen. (TZ 21)

(30) die Marktlage und -entwicklung im Bausektor laufend zu beobachten und die Prognosen der erforderlichen Valorisierungskosten umgehend entsprechend anzupassen. (TZ 21)

(31) bei Entscheidungen zur Verschiebung von Terminen und Verlängerung der Projektdauer das damit verbundene Valorisierungsrisiko miteinzubeziehen. (TZ 21)

(32) ehestmöglich Klarheit über die Finanzierung des Gesamtprojekts herzustellen. (TZ 22)

(33) die Lebenszykluskosten während der gesamten Projektlaufzeit zu beachten und die dafür relevanten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. (TZ 23)

(34) Anti-Claim-Management-Maßnahmen – wie eine klare Gestaltung von Verträgen und vollständige Leistungsbeschreibungen sowie sorgfältige Angebotsprüfungen – zu forcieren, um Kostensteigerungen infolge von Mehrkostenforderungen entgegenzuwirken. (TZ 24)

(35) die Organisation im Sinne eines dynamischen Prozesses laufend an neue Anforderungen des Projekts und Betriebs anzupassen, um das interne Know-how zum Gebäudemanagement des Festspielbezirks dauerhaft sicherzustellen. Unter Abwägung von Kosten und Nutzen wären auch digitale Möglichkeiten dafür einzusetzen. (TZ 25)

Rechnungshof Österreich

Wien, im Oktober 2026
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Salzburger Festspielfonds

Kuratorium	
Vorsitzende/r[1]	
Name	im Jahr
Dr. Wilfried Haslauer (Land Salzburg)	2018
Dipl.-Ing. Harald Preuner (Landeshauptstadt Salzburg)	2019
Mag. Hans Scharfetter (Salzburger Tourismusförderungsfonds)	2020
Mag. Jürgen Meindl (Bund)	2021
Dr. Wilfried Haslauer (Land Salzburg)	2022
Dipl.-Ing. Harald Preuner (Landeshauptstadt Salzburg)	2023
Mag. Hans Scharfetter (Salzburger Tourismusförderungsfonds)	2024
Mag.ª Theresia Niedermüller, MSc (Bund)	2025
Mag.ª Karoline Edtstadler (Land Salzburg)	2026

[1] Gemäß § 10 des Bundesgesetzes über die Errichtung eines „Salzburger Festspielfonds“ wechselt der Vorsitz im Kuratorium jährlich zwischen den Vertreterinnen bzw. Vertretern der einzelnen Rechtsträger in folgender Reihenfolge: Bund, Land Salzburg, Stadt Salzburg und Salzburger Tourismusförderungsfonds.

Direktorium			
Name	von/bis	seit	Funktionsbezeichnung
Dr.in Helga Rabl-Stadler	26. Jänner 1995 bis 31. Dezember 2021		Präsidentin
Dr.in Kristina Hammer		1. Jänner 2022	Präsidentin
Markus Hinterhäuser	1. Oktober 2016 bis 26. März 2026[1]		Intendant
Karin Bergmann		8. April 2026	Intendantin
Mag. Lukas Crepaz		1. April 2017	Kaufmännischer Direktor

[1] ab 26. März 2026 bis zum Ende seines Vertrags am 30. September 2026 beurlaubt

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Risiken bei den Bestandsgebäuden des Festspielbezirks (Risikobetrachtung Stand April 2025) 62
Tabelle 2: Gegenüberstellung Reserven, Risikobewertung und Schwankungsbreite 69
Tabelle 3: Termin für die Gesamtfertigstellung des Projekts im Laufe der Planungsphase 72
Tabelle 4: Entwicklung der Baukosten 81
Tabelle 5: Durchschnittliche jährliche Veränderungen ausgewählter Indizes vom ersten Quartal 2016 bis zum zweiten Quartal 2025 84
Tabelle 6: Gesamtkosten und Finanzierung (Erhebungsstand Oktober 2025) 88

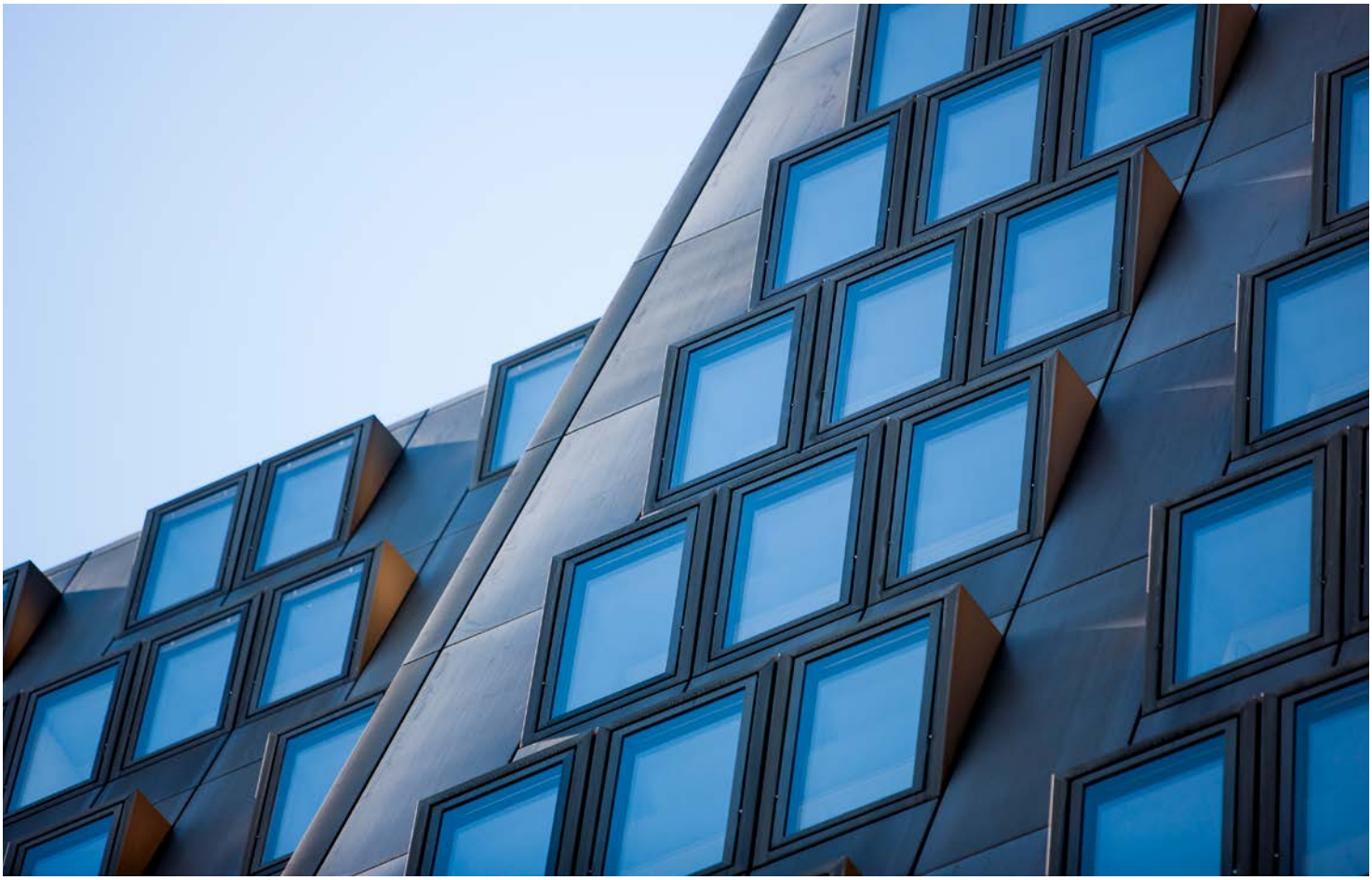
Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Planungsphasen Projekt Festspielbezirk 2030 _____ 22
Abbildung 2: Salzburger Festspielbezirk _____ 26
Abbildung 3: Projektaufbauorganisation des Projekts Festspielbezirk 2030 _ 29
Abbildung 4: Geplante Neu- und Hohlraumbauten im Mönchsberg _____ 51
Abbildung 5: Entwicklung der Risikobewertung _____ 68
Abbildung 6: Grundstückseigentum im Festspielbezirk _____ 75
Abbildung 7: Entwicklung der Zahlungspläne _____ 83

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAI	Cerchar-Abrasivitäts-Index
CERCHAR	Centre d´Études et Recherches de Charbonnages de France (Französisches Studien- und Forschungszentrum zum Kohlebergbau)
cm	Zentimeter
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	folgende
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
km	Kilometer
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
Lkw	Lastkraftwagen
m	Meter
m^2	Quadratmeter
m^3	Kubikmeter
Mio.	Million
OGH	Oberster Gerichtshof
ORF	Österreichischer Rundfunk

rd.	rund
RH	Rechnungshof
Suppl.	Supplement (Beilage)
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



	Unterzeichner	Parlamentsdirektion
	Datum/Zeit-UTC	2026-10-30T09:09:16+01:00
Prüfinformation	Dieses Dokument wurde elektronisch besiegelt. Informationen zur Prüfung des elektronischen Siegels und des Ausdrucks finden Sie unter: https://www.parlament.gv.at/siegel	