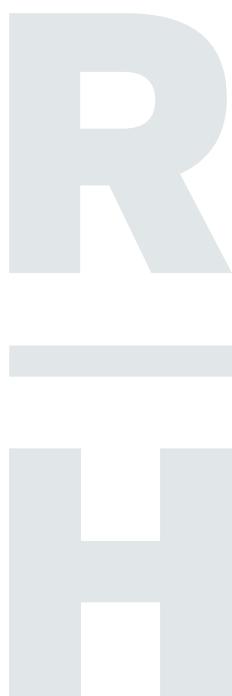




# Bericht des Rechnungshofes

## Bundesdenkmalamt

Reihe BUND 2017/23



**IMPRESSUM**

Herausgeber: Rechnungshof  
1031 Wien,  
Dampfschiffstraße 2  
<http://www.rechnungshof.gv.at>  
Redaktion und Grafik: Rechnungshof  
Herausgegeben: Wien, im April 2017

**AUSKÜNFTE**

Rechnungshof  
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644  
Fax (+43 1) 712 49 17  
E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)  
facebook/RechnungshofAT  
Twitter: @RHSprecher

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	6
<b>Kurzfassung</b>	10
<b>Kenndaten</b>	20
<b>Prüfungsablauf und –gegenstand</b>	21
<b>Rechtsgrundlagen</b>	23
<b>Aufgaben des Bundesdenkmalamtes</b>	23
<b>Steuerung</b>	24
Ziele aus den Budgetvereinbarungen	24
Wirkungsziele, Detailbudgetziele und Zielerreichung	27
Internes Berichtswesen	28
<b>Aufbauorganisation</b>	30
Statut	30
Leitung der Rechtsabteilung	31
Sitz und Aufgaben der Abteilungen des Regionalbereichs	32
Personalausstattung des Regionalbereichs	34
<b>Aufgabenerfüllung</b>	35
Leistungsportfolio und –erbringung	35
Einheitlichkeit der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung	38
Ausführen	40
Unterschutzstellungen	41
Pflegen	48
Vermitteln	51
Fachpublikationen	59
Analysen zu den Auswirkungen der Tätigkeit des BDA	64
Rechtsmittelverfahren	66
Zusammenwirken Vereine – BDA	68
<b>Gebarung</b>	70
Detailbudget Denkmalschutz	70

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



---

Personalaufwand	71
Sachaufwand	76
Transfers (Förderungen)	79
<b>Kontrolle</b>	<b>87</b>
Prüfungen durch die Interne Revision	87
Internes Kontrollsyste	m
<b>Korruptionsprävention</b>	<b>101</b>
<b>Denkmalinformationssystem</b>	<b>104</b>
Ausgangslage	104
Zeitlicher Ablauf	105
Kostenschätzung	107
Umsetzungsphase – Aufträge	110
Kostentragung	112
<b>Schlussempfehlungen</b>	<b>113</b>

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wirkungsziele des BDA und Zielerreichung	27
Tabelle 2:	Objekte und Denkmale je Land zum Stand 26. Juni 2015	42
Tabelle 3:	Unterschutzstellungen	44
Tabelle 4:	Kennzahlen zum „Tag des Denkmals“	53
Tabelle 5:	Ausgaben für Fachpublikationen	60
Tabelle 6:	Detailbudget Denkmalschutz 2012 bis 2014	71
Tabelle 7:	Personalstand und VZÄ im Bereich Denkmalschutz 2012 bis 2014	71
Tabelle 8:	Auszahlungen aus Personalaufwendungen im Bereich Denkmalschutz 2012 bis 2014	72
Tabelle 9:	Jährliche Kosten und Stand des Leihpersonals	72
Tabelle 10:	VZÄ aus Personalstand, Leihpersonal und Werkvertragsnehmerinnen bzw. Werkvertragsnehmern	73
Tabelle 11:	Sachaufwand im Bereich Denkmalschutz 2012 bis 2014	76
Tabelle 12:	Transfers (Förderungen) für den Denkmalschutz	79
Tabelle 13:	Anzahl der Förderfälle für Denkmale	80
Tabelle 14:	Offene Abrechnungen (Spenden und Förderungen) – Stand Oktober 2015	84
Tabelle 15:	Projekt DEMIS – beauftragte Unternehmen mit Abrechnungssummen über 100.000 EUR	110

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abteilung II/4	BKA – Abteilung für Denkmalschutz und Kunstrückgabeangelegenheiten
ARR 2014	Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II Nr. 208/2014 i.d.g.F.
Art.	Artikel
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BDA	Bundesdenkmalamt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BKA	Bundeskanzleramt
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
DEMIS	Denkmalinformationssystem
DMSG	Denkmalschutzgesetz (DMSG) BGBl. Nr. 533/1923 i.d.g.F.
DOBIS	Denkmalobjektinformationssystem
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ELAK	Elektronischer Akt
EUR	Euro
ff.	folgende (Seite, Seiten)
GIS	Geographisches Informationssystem
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.S.d.	im Sinne des
IT	Informationstechnologie
It.	laut
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
PKW	Personenkraftwagen

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



---

rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts

### Bundesdenkmalamt

Dem Bundesdenkmalamt gelang es nicht, die jeweils zur Zielerreichung geplanten Maßnahmen umzusetzen. Anstelle der für 2014 geplanten 523 Unterschutzstellungen von Denkmalen erreichte es in diesem Jahr 176 Unterschutzstellungen. Jene Kriterien, die für Unterschutzstellungen ausschlaggebend waren, veröffentlichte das Bundesdenkmalamt nicht, womit sein diesbezügliches Handeln intransparent blieb.

Wesentliche Instrumente zur Steuerung fehlten im Bundesdenkmalamt. Inwiefern der Ressourceneinsatz für die nur im Statut vorgesehenen Tätigkeiten angemessen war bzw. ob diese Tätigkeiten zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben beitrugen, überprüfte das Bundesdenkmalamt nicht.

Zusätzlich zu seinen Beschäftigten setzte das Bundesdenkmalamt noch bis zu 18 Personen an Leihpersonal mit Kosten in Höhe von rd. 545.000 EUR (2014) und Werkvertragsnehmerinnen und Werkvertragsnehmer im Ausmaß von acht Vollzeitäquivalenten mit Kosten von rd. 442.000 EUR (2014) – insgesamt somit 987.000 EUR bzw. 10 % des Personalaufwands – ein. Dies stellte eine Umgehung der Personalbewirtschaftung über Planstellen dar.

Das BKA hatte entgegen dem Denkmalschutzgesetz und den Allgemeinen Rahmenrichtlinien keine Sonderrichtlinien für die zu vergebenden Förderungen erlassen und damit auch nicht die strategische Ausrichtung dieser Förderungen festgelegt. Über die noch offenen Abrechnungen – mit Ende 2014 noch rd. 11,22 Mio. EUR – bestand in den Abteilungen des Regionalbereichs kein Überblick.

Das IT-Projekt Denkmalinformationssystem, das bis spätestens 2013 in den Echtbetrieb gehen sollte, war nicht umgesetzt. Eine erste Kostenschätzung aus 2010 bezifferte die Ausgaben für das gesamte Projekt bis 2019 mit höchstens 4,01 Mio. EUR. Im Jahr 2015 wurden die Ausgaben bis 2019 auf 10,06 Mio. EUR geschätzt.

Geeignete Auswertungen über die Reisekosten und eine Regelung über die Benutzung der 23 Dienstautos fehlten. Einzelne Fahrtenbücher enthielten unvollständige, unrichtige und teilweise unleserliche Eintragungen. Aufgrund unzureichender Kontrollen fielen die fehlerhaften Eintragungen nicht auf.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Kurzfassung

### Ziele der Überprüfung

Die Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Zielerreichung und der Aufgabenerfüllung durch das Bundesdenkmalamt (**BDA**), der Wirkung seiner Tätigkeit, der Finanzierung und der Organisation des BDA sowie der Maßnahmen des BDA zur Korruptionsprävention. ([TZ 1](#))

### Rechtsgrundlagen, Aufgaben

Das Denkmalschutzgesetz (**DMSG**) war die gesetzliche Grundlage für den Denkmalschutz. Es übertrug dem BDA im Wesentlichen die Aufgaben der Unterschutzstellung von Denkmalen, die Entscheidungen über Veränderungs- und Zerstörungsansuchen sowie über Ausfuhranträge von beweglichen Denkmalen. Die Aufgaben- und Organisationsstruktur regelte das von der damaligen Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur im September 2011 erlassene Statut. Dieses Statut ergänzte die nach dem DMSG wahrzunehmenden Aufgaben um die für Unterschutzstellungen erforderliche Forschung, um die Denkmalpflege und die Vermittlung der Wertschätzung des Denkmalschutzes in der breiten Öffentlichkeit zu fördern. ([TZ 2](#), [TZ 3](#))

### Steuerung

In den zwischen dem BDA und der zuständigen haushaltführenden Stelle im BKA abgeschlossenen Budgetvereinbarungen war nicht festgelegt, bis wann die definierten Maßnahmen umzusetzen waren; auch wurden nicht umgesetzte Maßnahmen nicht weiter angestrebt. Das BDA ermittelte die definierten Kennzahlen nicht regelmäßig und zeigte damit den Grad der Zielerreichung nicht auf. Das BDA hielt die vereinbarten Berichtspflichten nicht oder nur teilweise ein. ([TZ 4](#))

Dem BDA gelang es nicht, die in den Detailbudgets Denkmalschutz für 2013 und 2014 jeweils zur Zielerreichung geplanten Maßnahmen umzusetzen. ([TZ 5](#))

Das BDA verfügte nicht über ein regelmäßiges und automatisationsunterstütztes Berichtswesen, womit ein wichtiges Steuerungsinstrument fehlte. ([TZ 6](#))

Eine amtsinterne Definition relevanter Parameter, wie z.B. des Unterschutzstellungszeitpunktes, fehlte; dies führte etwa dazu, dass die Angaben des BDA zur Anzahl der erfolgten Unterschutzstellungen unterschiedlich waren. Für das Jahr 2014 lagen die Angaben des BDA zu den Unterschutzstellungen zwischen 136 und 226 Denkmalen. Das BDA konnte im März 2016 die dem BKA für 2014 gemeldete Anzahl von 226 Unterschutzstellungen nicht mehr nachvollziehen. ([TZ 6](#))

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Das BDA führte keine Ressourcenaufzeichnungen und hatte somit keine Kenntnis über die mit seinen Tätigkeiten, wie etwa Unterschutzstellungen, Forschungsprojekten und Publikationen, verbundenen Kosten. (TZ 6)

## Aufbauorganisation

Das BDA wich mit seiner Aufbauorganisation von der im Statut festgelegten Struktur ab. Insbesondere fehlte die Stabsstelle Qualitätsmanagement ebenso wie eine Zuordnung der Aufgaben dieser Stabsstelle zu einer anderen Organisationseinheit. (TZ 7)

Die Leitung der Rechtsabteilung war seit Mitte 2012 unbesetzt, obwohl die Tätigkeit der Rechtsabteilung insbesondere zur Erfüllung der im DMSG dem BDA übertragenen behördlichen Aufgaben (Bescheiderlassung) wesentlich war. Das BDA hatte den Arbeitsplatz des Verwaltungsdirektors unter Heranziehung der Planstelle „Leitung Rechtsabteilung“ aufgewertet, jedoch den Verwaltungsdirektor weder mit der Leitung der Rechtsabteilung betraut noch die Wahrnehmung der Leitung der Rechtsabteilung diesem in seiner Arbeitsplatzbeschreibung zugewiesen. (TZ 8)

Das BDA konnte durch die Wahl der Standorte und die Festlegung des Wirkungsreichs der Abteilungen des Regionalbereichs eine kostengünstige Struktur, vor allem auch im Hinblick auf die Erreichbarkeit der Denkmale, nicht aufzeigen. (TZ 9)

Die Mitteilung des BDA, die Personalausstattung der Abteilungen des Regionalbereichs orientiere sich an der Anzahl der im jeweiligen Land befindlichen Denkmale, stimmte mit den festgestellten Verhältniszahlen nicht überein; so entfielen auf jeden Beschäftigten in der Abteilung für das Land Oberösterreich mit 1.220 noch zu prüfenden Denkmälern rund zehnmal so viele Denkmale wie in der Abteilung für das Land Vorarlberg mit 127. Die Personalausstattung der Abteilungen des Regionalbereichs nahm nur äußerst wenig Rücksicht auf einen gleichmäßigen Fortgang von Unterschutzstellungen in den Ländern und eine gleichmäßige Arbeitsbelastung der Beschäftigten. (TZ 10)

## Aufgabenerfüllung

### Leistungserbringung

Das BDA erhob wesentliche Daten nicht, die zur Ermittlung von kunden- bzw. leistungsorientierten Kennzahlen bzw. zur Beurteilung der Qualität der vom BDA erbrachten Leistungen beitrugen. Über den personellen Ressourceneinsatz führte das BDA keine Aufzeichnungen, womit keine Angaben zur Ressourcenintensität der erbrachten Leistungen vorlagen. (TZ 11)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Das BDA evaluierte nicht, ob und in welchem Ausmaß jene Leistungen, die es in Auslegung der im Statut vorgesehenen Tätigkeiten erbrachte, tatsächlich zur Erfüllung seiner hoheitlichen Kernaufgaben beitrugen. Es prüfte weder die Wirkung der erbrachten Leistungen noch die Angemessenheit des dafür erforderlichen Ressourceneinsatzes nach. (TZ 12)

## Unterschutzstellungen

Die zentrale Prüfung der für alle Unterschutzstellungen zu erstellenden Gutachten durch die Rechtsabteilung war geeignet, eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung bei Unterschutzstellungen zu erreichen. Bei Bescheiden über Veränderungs- und Zerstörungsansuchen erfolgte keine zentrale Prüfung. (TZ 13)

Das BDA hob keine Kautionen ein, um die Rückführung von vorübergehend ins Ausland verbrachten beweglichen Denkmälern sicherzustellen, obwohl 13 % aller befristeten Ausfuhren nicht fristgerecht ins Inland zurückgeführt wurden. Es dokumentierte seine stichprobenartig durchgeführten Kontrollen der rückgeführten Denkmale nicht. (TZ 14)

Im Unterschutzstellungskonzept des BDA fehlten Angaben über qualitätssichernde Maßnahmen, um eine bundesweite, einheitliche Vorgehensweise im Bereich Unterschutzstellung zu gewährleisten, über die Auslegung der im Gesetz zur Erhaltung des österreichischen Kulturgutbestandes genannten Kriterien<sup>1</sup> und über die mit der Unterschutzstellung verbundene Forschungstätigkeit. Weiters fehlte eine Veröffentlichung der Unterschutzstellungskriterien. (TZ 15)

Dem BDA gelang es in keinem Jahr, die im Unterschutzstellungskonzept bzw. in den Maßnahmen zum Wirkungsziel geplante Anzahl an Unterschutzstellungen auch nur annähernd zu erreichen. Im Jahr 2014 lag die Quote zur Erfüllung von geplanten 523 Unterschutzstellungen mit 176 durchgeführten Unterschutzstellungen bei 34 %. (TZ 16)

Die Unterschutzstellungspläne waren unübersichtlich und teilweise nicht nachvollziehbar. Eine zentrale Genehmigung der Unterschutzstellungspläne erfolgte nicht. Die geplanten und tatsächlich durchgeführten Unterschutzstellungen hatte das BDA nicht gegenübergestellt und somit weder eine Analyse der Abweichungen vorgenommen noch die festgelegten Ziele nachvollziehbar überwacht. (TZ 16)

Transparente Standards für das Unterschutzstellungsverfahren hatte das BDA noch nicht entwickelt. Damit waren vor allem die vom BDA bei Unterschutzstellungen angewandten inhaltlichen Kriterien für die Öffentlichkeit intransparent. (TZ 17)

<sup>1</sup> Das DMSG nennt in § 1 Abs. 2 die Qualität, ausreichende Vielzahl, Vielfalt und Verteilung als Kriterien zur Erhaltung des Kulturguts.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Pflegen

Um wissenschaftlich fundierte Konservierungen und Restaurierungen der unter Denkmalschutz stehenden Objekte zu erreichen, sah das Statut des BDA Forschungstätigkeiten in der Denkmalpflege vor. Das BDA verfügte über keine Forschungsstrategie für die Denkmalpflege und führte keine Analyse durch, inwiefern für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben ein Forschungsbedarf in der Denkmalpflege bestand. ([TZ 20](#))

Entgegen dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG 2013**) leistete das BDA seine Zahlungen für zum Zweck der Forschungstätigkeit in der Denkmalpflege durchgeführte Restaurierungen aus dem Budget für betrieblichen Sachaufwand, anstatt das hierfür vorgesehene Transferbudget zu belasten. Für derart durchgeführte Restaurierungen leistete das BDA jährlich Zahlungen in durchschnittlicher Höhe von zumindest rd. 204.000 EUR, die ihrem Wesen nach Förderungen darstellten, ohne diesen dabei ein Förderungsprogramm bzw. Förderungsrichtlinien zugrunde zu legen. ([TZ 20](#))

Das BDA legte weder eine Auflistung der in der Denkmalpflege vergebenen Forschungsprojekte noch Kriterien zur Vergabe dieser Projekte oder die Höhe der übernommenen Ausgaben vor, womit die Auswahl intransparent war. ([TZ 20](#))

## Vermitteln

Im Rahmen seiner Vermittlungstätigkeit führte das BDA im Wesentlichen Kulturvermittlungsaktionen durch, wie den „Tag des Denkmals“ oder Schulaktionen, es gab einen Jahresbericht heraus und seine Beschäftigten verfassten regelmäßig Beiträge für das Magazin „Denkmal Heute“. Das BDA evaluierte die Wirkung seiner Vermittlungstätigkeit nicht. ([TZ 21](#))

Die geschätzten Gesamtkosten des jährlich durchgeführten „Tag des Denkmals“ lagen in den Jahren 2012 bis 2014 zwischen rd. 383.000 EUR (2012) und 442.000 EUR (2013). Das BDA führte keine steuerungsrelevanten Aufzeichnungen über die Kostenstruktur des „Tag des Denkmals“. Im Jahr 2015 hatte es mit der Beauftragung nur mehr einer Agentur und der bundesweiten Ausgabe der Broschüre zum „Tag des Denkmals“, die das österreichweite Angebot enthielt, begonnen, bestehende Einsparungspotenziale zu nutzen. ([TZ 22](#))

Das BDA wollte mit seinem Jahresbericht vor allem zur Imagebildung beitragen. Das BDA erreichte durch die mit 2.000 Stück geringe Auflagenzahl seiner Jahresberichte nur einen sehr eingeschränkten Adressatenkreis; auch waren die Berichte der Jahre 2012 bis 2015 bis zum Jänner 2016 nicht auf der Website des BDA abrufbar. ([TZ 23](#))

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Die Aussagekraft des Jahresberichts war eingeschränkt, weil die enthaltenen Kennzahlen nicht durchgängig von Jahr zu Jahr dieselben waren und die Vergleichswerte des Vorjahres fehlten. ([TZ 23](#))

Durch die Erstellung des vom BKA veröffentlichten Kulturberichts und des BDA-eigenen Jahresberichts bestanden Doppelgleisigkeiten. ([TZ 23](#))

Das BDA konnte keine Angaben über den Umfang der verteilten bzw. verkauften Exemplare des Magazins „Denkmal Heute“ machen und hatte keine Übersicht über jene Ausgaben, die es im Zuge der Erstellung von „Denkmal Heute“ trug. ([TZ 24](#))

Der Kooperation des BDA mit jenem Verein, der Herausgeber und Verleger des Magazins „Denkmal Heute“ war, lag kein schriftlicher Vertrag zugrunde. ([TZ 24](#))

## Fachpublikationen

Das BDA führte keine Auswertungen über die Ausgaben für Fachpublikationen, obwohl diese im Jahresdurchschnitt bei rd. 161.000 EUR lagen. Damit konnte es keine Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Publikationen treffen oder Potenziale für Einsparungen ermitteln. ([TZ 25](#))

Das BDA hatte über den tatsächlichen Lagerbestand je Fachpublikation keine Kenntnis. Es verfügte auch über keine Informationen, welche Publikation wie oft abgenommen wurde. ([TZ 26](#))

Das BDA hatte zwei Verlagen in Verträgen, die 34, 35 und 50 Jahre alt waren, Exklusivrechte an Publikationsreihen eingeräumt; im BDA lagen für diese Publikationen keine Vergleichsangebote auf. ([TZ 28](#))

## Analysen zu den Auswirkungen der Tätigkeit des BDA

Mangels Wirkungsanalysen konnte das BDA nicht darlegen, welche Wirkungen mit den eingesetzten Steuermitteln sowie durch das Tätigwerden des BDA als Behörde und als Förderungsgeber erzielt werden konnten. ([TZ 29](#))

Die Befassung des BDA mit den Auswirkungen seiner Tätigkeit auf die direkt Betroffenen und hier insbesondere auf private Denkmaleigentümerinnen und –eigentümer war nicht ausreichend. ([TZ 29](#))

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Rechtsmittelverfahren

Das BDA führte keine umfassenden Aufzeichnungen über sämtliche Rechtsmittel und ermittelte keine Kennzahlen über die Art, Dauer und den Ausgang deren Erledigung. ([TZ 30](#))

Aus der hohen Anzahl der nicht zeitgerecht erledigten Berufungen entstand für die Berufungswerberinnen und –werber eine Rechtsunsicherheit. Aus der hohen Zahl der vom Bundesverwaltungsgericht an das BDA zurückverwiesenen Fälle war auf eine unzureichende Nachvollziehbarkeit der Bescheide des BDA zu schließen. ([TZ 31](#))

## Zusammenwirken Vereine – BDA

Bei zumindest zwei Vereinen (Förderung der Baudenkmalflege, Österreichischer Restauratorenverband) bestand die Gefahr eines Interessenskonflikts, weil das BDA in Geschäftsbeziehungen mit Vereinen trat, in denen einzelne seiner Beschäftigten im jeweiligen Vereinsvorstand tätig waren. Das BDA empfahl ein Vorstandsmitglied eines Vereins für Restaurierungen, das mit einem Beschäftigten des BDA im selben Vereinsvorstand tätig war. ([TZ 32](#))

Das BDA lagerte die Abwicklung eines Seminarprogrammes und die Finanzierung der Kursvortragenden an einen Verein aus und begründete dies mit der Gefahr, sich „eventuellen Sozialversicherungszahlungen auszusetzen“. ([TZ 32](#))

Das BDA schloss mit keinem der erwähnten Vereine schriftliche Vereinbarungen über beispielsweise rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen, Haftungsfragen oder Kontrollrechte ab. ([TZ 32](#))

## Gebärdung

### Personalaufwand

Im BDA waren seit 2011 der Stand an Leihpersonal auf das rd. 5–Fache und die Ausgaben für Leihpersonal – von rd. 13.000 EUR (2011) auf rd. 545.000 EUR (2014) – auf das rd. 42–Fache angestiegen. Sechs Personen des vom BDA eingesetzten Leihpersonals waren 2013 und 2014 durchgehend beschäftigt. ([TZ 34](#))

Der Stand an Leihpersonal stieg an, obwohl vom BDA keine zusätzlichen Aufgaben wahrzunehmen waren und sich der Personalstand von 179,88 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) auf 180,80 VZÄ um rd. 1 VZÄ erhöhte. Das BDA hatte mangels Ressourcenaufzeichnung seiner Beschäftigten keine Kenntnis über den tatsächlichen Personaleinsatz für die erbrachten Leistungen; somit war nicht nachvollziehbar, inwieweit das Leihpersonal sowie die beauftragten Werksvertragsleistungen erforderlich waren. ([TZ 34](#))

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Eine Rahmenvereinbarung der Bundesbeschaffung GmbH zur Bereitstellung von Leihpersonal war im August 2013 ausgelaufen. Das BDA rief auch im Jahr 2014 aus der im August 2013 ausgelaufenen Rahmenvereinbarung und somit ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens weiteres Leihpersonal ab. Dafür fielen 2014 Kosten von rd. 260.000 EUR an, wodurch der Schwellenwert für eine formfreie Direktvergabe von 100.000 EUR überschritten war. ([TZ 35](#))

## Schaufwand

Im Jahr 2014 verwendete das BDA rd. 25 % seines Sachaufwands für Leihpersonal und Werkverträge. Als Folge des Zukaus von dauerhaft beschäftigtem Leihpersonal wurden Ausgaben für Personal als Sachaufwand verrechnet. Dies stellte eine Umgehung der Personalbewirtschaftung über Planstellen dar und entsprach nicht dem im BHG 2013 niedergelegten Grundsatz der Transparenz. Dies unterlief den Grundsatz der Budgetwahrheit. ([TZ 36](#))

Der Denkmalbeirat war ein Gremium zur Beratung des BDA bei der Lösung von Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Die Aufwandsentschädigung an die Vorsitzende des Denkmalbeirats und ihren Stellvertreter wurde pauschal gewährt, ohne zu erheben, wie hoch der durchschnittliche Aufwand für deren Tätigkeit im Denkmalbeirat war. ([TZ 37](#))

## Transfers (Förderungen)

Im Jahr 2014 förderten das BKA und das BDA in 1.376 Fällen mit dem Einsatz von 16,56 Mio. EUR die Instandhaltung, Instandsetzung und Restaurierung von Denkmälern. ([TZ 38](#))

Das BKA hatte bei der Neuordnung der Förderungsvergabe im Jahr 2010 nicht, wie vom RH empfohlen, die gesamte Zuständigkeit dem BDA übertragen, sondern traf nach wie vor die Förderungsentscheidung über rd. 20 % des Förderungsbudgets selbst. Dadurch bestanden bei der Vergabe von rd. 20 % des Förderungsbudgets für den Denkmalschutz nach wie vor vermeidbare Doppelgleisigkeiten. ([TZ 39](#))

Das BKA hatte entgegen dem DMSG und den Allgemeinen Rahmenrichtlinien 2014 (**ARR 2014**) keine Sonderrichtlinien für die zu vergebenden Förderungen für den Denkmalschutz erlassen und damit die strategische Ausrichtung dieser Förderungen nicht festgelegt. Das BDA hatte dem Auftrag des BKA nicht entsprochen, Sonderrichtlinien nach dessen inhaltlichen und rechtlichen Vorgaben auszuarbeiten und dem BKA vorzulegen. ([TZ 40](#))

Die auszahlte Summe der noch nicht abgerechneten Förderungen betrug rd. 66 % der durchschnittlich in einem Jahr auszahlten Förderungssumme. Insbesondere in

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



den Abteilungen für die Länder Niederösterreich und Salzburg lag eine vergleichsweise überdurchschnittlich hohe Anzahl an offenen Abrechnungen vor. (TZ 41)

Im BDA bestand kein Überblick darüber, wie viele Abrechnungen in den Abteilungen des Regionalbereichs ausständig und noch nicht abgeschlossen waren; das BKA war über Anzahl und Höhe der im BDA offenen Abrechnungen nicht informiert. Die grundsätzliche Vorgabe des BDA, dass ein Jahr nach Auszahlung einer Förderung alle Unterlagen vorliegen sollten, wurde weder eingehalten noch kontrolliert. (TZ 41)

Die Auszahlung einer Förderung ohne Nachweis der Fälligkeit von Zahlungen der Förderungsnehmerin bzw. des Förderungsnehmers widersprach der Regelung der ARR 2014. (TZ 41)

## Kontrolle

In den letzten zehn Jahren fanden keine Prüfungen einer Internen Revision statt. (TZ 42)

Das BDA bestätigte die sachliche und rechnerische Richtigkeit von Belegen, ohne dass durchgehend ausreichende Unterlagen zur Beurteilung der Richtigkeit im BDA auflagen bzw. die Beschäftigten die auftragsgemäße Leistungserbringung ausreichend überprüften. (TZ 43)

Das BDA vereinbarte die Zahlung des gesamten Entgelts durch das BDA lange vor dem Termin der Leistungserbringung, leistete diese Zahlung auch und verlangte die Legung von Rechnungen unabhängig von der Erbringung der Leistung. Dadurch konnte es die auftragsgemäße Erbringung der Leistung vor erfolgter Zahlung nicht überprüfen. (TZ 43)

Beim Abschluss von Werkverträgen bestanden für den Fach-, den Verwaltungsdirektor und die Präsidentin die gleichen Genehmigungsbefugnisse. Aufträge erfolgten auch mündlich oder waren nicht ordnungsgemäß gefertigt. (TZ 44)

Das BDA leistete Zahlungen früher als vertraglich vereinbart und entsprach damit nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. (TZ 45)

Für Vermietungen in Mauerbach und im Arsenal fehlten verbindlich festgelegte Preise, die sicherstellten, dass die erzielten Erlöse kostendeckend waren und willkürliche Preisfestlegungen verhindert werden. Das BDA stellte unterschiedliche Preise in Rechnung, es konnte keine vertraglichen Vereinbarungen über die Vermietungen vorlegen. (TZ 46)

Eine transparente Festlegung des BDA, für welche Veranstaltungen Räumlichkeiten des BDA unentgeltlich zur Verfügung gestellt wurden, fehlte. Da schriftliche Verein-

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



barungen zu Kooperationsprojekten fehlten, blieben wichtige Festlegungen (z.B. Regelung von Haftungen bei Beschädigungen, Dauer, Kostentragung) unklar oder waren nicht geregelt. ([TZ 46](#))

Insbesondere gehörten Vermietung und Verpachtung nicht zu den Aufgaben des BDA und Einnahmen daraus waren nicht im Rahmen der zweckgebundenen Gebarung, sondern als reelle Gebarung zu verrechnen. ([TZ 47](#))

Die vom BDA geführten Nebenaufzeichnungen waren unvollständig und teilweise unrichtig und somit nicht geeignet, die ordnungsgemäße Verbuchung aller Geschäftsfälle zu gewährleisten und zu belegen. ([TZ 48](#))

Das BDA verwendete übrig gebliebene Fremdgelder für andere als die gewidmeten Zwecke und zahlte diese Mittel nicht zurück bzw. führte sie nicht dem Bundeshaushalt zu. ([TZ 49](#))

Das BDA verrechnete die erzielten Publikationserlöse nicht entsprechend den haushaltrechtlichen Bestimmungen brutto als Einnahme. Das BDA stellte durch seine Vorgangsweise, nämlich Erlöse beim Verlag zu belassen und mit späteren Rechnungen zu saldieren, den Gebarungsumfang aufgrund der verkürzten Rechnungen und der Verbuchung des Guthabensaldos als Aufwandsminderung unrichtig dar. Das BDA hatte keinen Überblick über die Guthabenstände und konnte folglich keine Angaben über die Richtigkeit des verrechneten Guthabensaldos machen. ([TZ 50](#))

Das BDA gewährte einzelnen Beschäftigten zusätzliche freie Tage ohne eine zugrundeliegende schriftliche Regelung. Schriftliche Regelungen für die Gewährung von zusätzlichen Leistungen fehlten. ([TZ 51](#))

Geeignete Auswertungen über das Ausmaß und den Anfall der Reisekosten sowie eine Regelung für die Benützung von Dienst-PKW fehlten. Einzelne Dienst-PKW waren einzelnen Beschäftigten zur vorwiegenden Nutzung zugewiesen. Das BDA erhob etwaige Sparpotenziale bei den Reisekosten nicht. ([TZ 52](#))

Die Aufzeichnungen in einzelnen Fahrtenbüchern waren nicht geeignet, die dienstliche Notwendigkeit der Fahrten darzulegen, weil die Aufzeichnungen unvollständig, unrichtig und teilweise unleserlich waren. ([TZ 53](#))

Das BDA hatte keine Kenntnis über die Tätigkeit seiner Beschäftigten in fachspezifischen Organisationen, wie Vereinen, und es lag keine vollständige und aktuelle Übersicht über die ausgeübten Nebenbeschäftigung vor. Das BDA gestattete einzelnen Beschäftigten die kostenlose private Nutzung seiner Einrichtungen für Nebenbeschäftigungen; eine schriftliche Regelung zur Privatnutzung der Einrichtungen des BDA und Aufzeichnungen über die private Nutzung dieser Einrichtungen fehlten. ([TZ 55](#))

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Dem BDA war ein vom BKA im Jahr 2012 verfasster Verhaltenskodex zum Thema Korruptionsprävention nicht bekannt, mit dem klar und verständlich das erwartete Verhalten der Beschäftigten festgehalten war sowie in dessen Rahmen auch Aspekte behandelt wurden, die zwar nicht strafrechtlich, jedoch ethisch relevant sind – wie etwa Interessenskonflikte. Das BDA hatte eine entsprechend geschulte, neutrale Ansprechperson für das Thema Korruptionsprävention zur Beratung der Amtsleitung und der Beschäftigten nicht vorgesehen. ([TZ 56](#))

Das BDA hatte das Thema Korruptionsprävention nicht in einem systematischen Prozess innerhalb seiner Organisation und deren Abläufe berücksichtigt. Es hatte keine Risikoanalyse durchgeführt, mit der es systematisch korruptionsgefährdete Aufgabenbereiche und Entscheidungsprozesse identifizierte sowie die entsprechenden Maßnahmen darauf abstimmte. ([TZ 56](#))

Wichtige Kern- und Geschäftsprozesse hatte das BDA nicht definiert. Dies betraf insbesondere die Verfahren für Unterschutzstellungen und die Vergabe von Förderungen. Aber auch andere interne Geschäftsprozesse waren nicht definiert, in denen Mängel festgestellt wurden, wie etwa den Rechnungslauf, die Aufzeichnungen bei den Dienstautos und die Bezeichnungen im Zeiterfassungssystem. ([TZ 56](#))

## Denkmalinformationssystem

Nach dem strategischen Gesamtplan aus 2009, dem IT–Strategie–Bericht aus 2010 und den vorliegenden Unterlagen der Startphase des Projekts Denkmalinformationssystem (**DEMIS**) sollte der Echtbetrieb der wichtigsten IT–Anwendungen bis spätestens 2013 erfolgen. Beim Teilprojekt Denkmalobjektinformationssystem (**DOBIS**) traten weitreichende zeitliche Verzögerungen ein. ([TZ 58](#))

Das ursprüngliche Ziel, nämlich DOBIS mit allen Anbindungen zu anderen IT–Modulen des Projekts DEMIS im Jahr 2013 in Betrieb zu setzen, wurde verfehlt. Das Projektteam hatte nicht lösungsorientiert auf auftretende Probleme reagiert und den vorgegebenen Zeitplan nicht als verbindliche Vorgabe betrachtet. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war nicht absehbar, ob und wann DOBIS im BDA endgültig mit allen geplanten Anbindungen für alle Beschäftigten in Betrieb gehen wird. ([TZ 58](#))

Über eine entscheidungsrelevante Besprechung bei der damaligen Frau Bundesministerin<sup>2</sup> zum Projekt DEMIS wurden weder Protokolle noch sonstige schriftliche Ergebnisse vorgelegt. ([TZ 59](#))

Das BDA traf aufgrund der im Jänner 2010 beauftragten Kostenschätzung Entscheidungen, die auf keiner validen Kostenschätzung für das in Aussicht genommene

<sup>2</sup> Dr. Claudia Schmied

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



IT-Projekt basierten. Damit basierte einerseits der Auftrag der Bundesministerin an das BDA zur Umsetzung auf keinen ausreichenden Kosten- und Budgetierungsgrundlagen. Andererseits führte dies in weiterer Folge dazu, dass die für das Projekt DEMIS vorerst bis 2019 mit höchstens rd. 4,01 Mio. EUR geschätzten Ausgaben weit überschritten wurden und eine neuerliche Kostenschätzung aus 2015 nun die Ausgaben mit rd. 10,06 Mio. EUR bezifferte. ([TZ 59](#))

Da zu den Auftragsvergaben betreffend das Projekt DEMIS keine Pflichtenhefte vorlagen, waren auch der Umfang der zu erbringenden Leistungen und der einzuhaltende Zeitplan nur ungenau festgelegt. Dies führte zu Zeit- und Kostenüberschreitungen sowie zur Beauftragung einer hohen Anzahl an Unternehmen. Die einschließlich allfälliger Folgeaufträge abgerechneten Summen überstiegen die ursprünglichen Auftragswerte in der Regel weit. ([TZ 60](#))

Bis auf zwei der überprüften Aufträge des Projekts DEMIS hatten das BDA sowie das BKA keine Vergleichsangebote eingeholt. Damit war nicht sichergestellt, ob die angebotenen Preise angemessen waren. ([TZ 60](#))

Die Verträge enthielten für den Fall wesentlicher Kosten- und Terminüberschreitungen keine ausreichende Regelung eines Rücktrittsrechts. ([TZ 60](#))

Das BKA gab im Dezember 2014 eine Rechnung über rd. 140.000 EUR zur Zahlung frei, obwohl das BDA darauf hingewiesen hatte, dass das verrechnete Stundenausmaß nicht dem Projektfortschritt entsprach. ([TZ 61](#))

## Kenndaten

<b>Rechtsgrundlage</b>	Denkmalschutzgesetz (DMSG), BGBl. Nr. 533/1923 i.d.g.F.		
<b>Rechtsform</b>	nachgeordnete Dienststelle des BKA		
<b>Aufgaben</b>	Unterschutzstellungen von Denkmalen, Entscheidungen über Veränderungs- oder Zerstörungsansuchen, Entscheidungen über Ausfuhranträge von beweglichen Denkmalen, Denkmalforschung, Denkmalpflege, Vermittlungstätigkeit in Bezug auf den Denkmalschutz		
Gebarung	2012	2013	2014
in Mio. EUR			
Voranschlag	34,85	34,54	34,54
Budgetvollzug	32,38	33,46	32,77
<i>davon</i>			
Transfers (Förderungen)	13,26	12,32	13,00
Personalausbaben	10,68	10,69	10,66
Sachausgaben	4,62	4,63	5,38
Anzahl			
durchgeführte Unterschutzstellungen von Denkmalen	400	308	176
VZÄ			
Beschäftigtenstand (jeweils zum 31. Dezember)	179,88	181,60	180,80

Quellen: BDA; RH

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von September bis November 2015 die Gebarung des Bundesdenkmalamts (**BDA**).

Die Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Zielerreichung und der Aufgabenerfüllung durch das BDA, der Wirkung seiner Tätigkeit, der Finanzierung und der Organisation des BDA sowie der Maßnahmen des BDA zur Korruptionsprävention.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2012 bis 2014 und bezog, sofern prüfungsrelevant, zeitlich vorgelagerte Sachverhalte sowie aktuelle Entwicklungen ein.

- (2) Zu dem im September 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA sowie das BDA im Dezember 2016 Stellung.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2017.

- (3) Das BKA wies einleitend in seiner Stellungnahme darauf hin, dass im BKA mit 1. Mai 2015 eine Organisationsänderung verfügt worden sei. Damit bestünden die im überprüften Zeitraum 2012 bis 2014 zuständigen Einheiten des BKA, nämlich die Sektion VI – „Kultur“ sowie die Abteilung VI/3 – „Denkmalschutz und Welterbe“ nicht mehr. Die durch Organisationsänderung neu geschaffenen Einheiten, Sektion II – „Kunst und Kultur“ und Abteilung II/4 – „Denkmalschutz und Kunstrückgabeangelegenheiten“, seien sowohl hinsichtlich ihrer inhaltlichen Aufgaben als auch in ihren Leitungen von den im Prüfungszeitraum zuständigen Einheiten des BKA zu unterscheiden.

Weiters teilte das BKA in einer allgemeinen Stellungnahme mit, dass es eine sorgfältige Abstimmung der Felder behördliches Verfahren, wissenschaftliche Forschung und Vermittlung von Wissen für eine wichtige Bedingung für die weitere erfolgreiche, auch international anerkannte Tätigkeit des BDA halte und daher eine regelmäßige Neuausrichtung von transparenten Strategien in diesen Feldern, wie etwa von Forschungs-, Förderungs- und Unterschutzstellungskonzepten, bedeutend sei. Das BKA werde daher das BDA zur Vorlage und Überprüfung dieser Konzepte auffordern und diese erforderlichenfalls auf Grundlage des Endberichts des RH weiterentwickeln. Außerdem beabsichtige das BKA, ein Beratungsunternehmen zu beauftragen, um die Organisation und die internen Abläufe des BDA im Hinblick auf Optimierungspotenziale zu analysieren.

- (4) Das BDA teilte in seiner Stellungnahme einleitend mit, dass es der Prüfung durch den RH mit großem Interesse entgegengesehen habe, weil darin grundsätzlich eine besondere Möglichkeit gelegen sei, Geschäftsvorgänge zu optimieren und die Begleitumstände zu beleuchten.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Allerdings hätte das nach Auffassung des BDA eine ganzheitliche Betrachtung und Kontextualisierung der geprüften Vorgänge vorausgesetzt. Durch den hohen Detailierungsgrad des Berichts des RH liege der Fokus auf einer großen Zahl von Einzelpunkten, ohne die bereits funktionierende Gesamtstruktur und Gesamtsteuerung im BDA zu berücksichtigen. Die Kontinuität des Reformprozesses, die sich nach dem Prüfungszeitraum von 2012 bis 2014 fortgesetzt habe, relativiere bereits zahlreiche Empfehlungen, die im RH–Bericht wie Gegenwartsaufnahmen erschienen.

Bestehende gesetzliche Vorgaben und Regelungen seien vielfach nicht in die Betrachtung des RH eingeflossen. Ebenso seien verschiedene Fakten und Zahlen ohne Gesamtzusammenhang eingesetzt worden. Die wiederholten Gegendarstellungen und Erläuterungen seitens des BDA seien zu einem erheblichen Teil nicht beachtet worden. Eine Berücksichtigung hätte zu anderen Schlussfolgerungen führen müssen. Dies gelte schließlich auch für nicht wenige Empfehlungen, weil diese mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen des BDA nicht umsetzbar erschienen und im Spannungsverhältnis zur Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des dem BDA aufgetragenen Handelns stünden.

Weitere Ausführungen in der Einleitung der Stellungnahme des BDA stellten Wiederholungen der auch bei den einzelnen Themen vorgebrachten Stellungnahmen dar, weshalb der RH auf eine Darstellung an dieser Stelle verzichtete.

(5) Zu den einleitenden Ausführungen in der Stellungnahme des BDA entgegnete der RH, dass in der Gesamtsicht die Leistungserbringung des BDA das wesentliche Ziel zu verfolgen hatte, die vom Denkmalschutzgesetz (**DMSG**) dem BDA übertragenen Aufgaben zu erfüllen; im Wesentlichen waren dies die Unterschutzstellung von Denkmälern, der Schutz vor Zerstörung und Veränderung von Denkmälern und der Schutz vor widerrechtlicher Verbringung von Denkmälern in das Ausland. Die im Statut zusätzlich genannten Aufgaben hatten grundsätzlich nur zum Gesetzesvollzug beizutragen. Eine funktionierende Gesamtsteuerung war für den RH mangels ausgearbeiteter Strategien nicht erkennbar. Wie der RH aufzeigte (siehe z.B. **TZ 4**, **TZ 6** und **TZ 11**), fehlte dem BDA auch ein geeignetes, auf Kennzahlen aufbauendes Berichtswesen und führte es keine Aufzeichnungen über die eingesetzten personellen Ressourcen, womit die wesentlichen Grundlagen zu einer datenbasierten Steuerung fehlten.

Wenn das BDA überdies vermeinte, der RH habe Gegendarstellungen und Erläuterungen nicht beachtet, so war dem entgegenzuhalten, dass derartige Gegendarstellungen nicht mit den vorgefundenen Sachverhalten in Einklang zu bringen waren, wie sich dies etwa anhand der Kostenschätzung für das Projekt Denkmalinformationssystem (**DEMIS**) aus dem Jänner 2015 zeigte (siehe **TZ 59**). Dem BDA war weiters entgegenzuhalten, dass der RH seine Empfehlungen jedenfalls unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben mit dem Ziel einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Aufgabenerfüllung abgab.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Rechtsgrundlagen

2

(1) Der Denkmalschutz war gemäß Art. 10 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Das Bundesministeriengesetz 1986<sup>3</sup> (**BMG**) wies dem BKA<sup>4</sup> ab März 2014 die Angelegenheiten des Denkmalschutzes zu.

Im BKA war seit der Organisationsänderung vom Mai 2015 die Abteilung Denkmalschutz und Kunstrückgabeangelegenheiten (Abteilung II/4) u.a. für die fachlichen Angelegenheiten des BDA zuständig, zuvor die Abteilung VI/3 Denkmalschutz und Welterbe.

Am 6. September 2011 erließ die damalige Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur<sup>5</sup> das Statut des BDA neu<sup>6</sup>, das die Aufgaben- und Organisationsstruktur des BDA regelte. Die Präsidentin des BDA erließ zuletzt im September 2015 eine Personal- und Geschäftseinteilung, die Beschäftigte und Aufgaben den Organisationseinheiten zuordnete.

(2) Das Denkmalschutzgesetz – DMSG<sup>7</sup> war die gesetzliche Grundlage für den Denkmalschutz. Es übertrug dem BDA zahlreiche Aufgaben, worunter auch hoheitliche Aufgaben<sup>8</sup> fielen.

## Aufgaben des Bundesdenkmalamtes

3.1

(1) Das DMSG übertrug dem BDA im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Unterschutzstellungen von Denkmalen,
- Entscheidungen über Veränderungs- oder Zerstörungsansuchen,
- Entscheidungen über Ausfuhranträge von beweglichen Denkmalen,
- Veröffentlichung der unter Schutz gestellten unbeweglichen Denkmale und

<sup>3</sup> BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.

<sup>4</sup> Zur leichteren Lesbarkeit wird auch für die Zeit, als noch das BMUKK für das BDA zuständig war, stets das BKA verwendet.

<sup>5</sup> Dr. Claudia Schmied

<sup>6</sup> Mit der Neuerlassung des Statuts des BDA trat der Erlass des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung vom 31. Juli 1981 außer Kraft.

<sup>7</sup> BGBl. Nr. 533/1923 i.d.g.F.

<sup>8</sup> z.B. die Ermächtigung zur Erlassung von Bescheiden zur Unterschutzstellung von Denkmalen (§ 3 DMSG)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- Veröffentlichung der wissenschaftlich relevanten Bodenfunde im Rahmen eines jährlichen Druckwerks.

Das DMSG erteilte dem BDA außerdem die Berechtigung, etwaige Ergebnisse seiner Forschungen zur Verfügung zu stellen.

Ferner sah das DMSG Förderungsmaßnahmen vor, die das BKA dem BDA zur Besorgung übertragen hatte.

(2) Das Statut des BDA ergänzte die nach dem DMSG wahrzunehmenden Aufgaben um:

- „Forschen“: Explizit vorgesehen waren wissenschaftliche Forschung, Publikationen und Begutachtungen, die für Unterschutzstellungen notwendig waren.
- „Pflegen“: Das umfasste die Denkmalpflege und sämtliche Tätigkeiten, die zur wissenschaftlich fundierten Konservierung und Restaurierung von geschützten Objekten beitrugen. Dazu gehörten die unmittelbare Erforschung und Erhaltung sowie die Vorsorge und Beratung.
- „Vermitteln“: Damit sollte die Wertschätzung und das Verstehen des Denkmalschutzes in der breiten Öffentlichkeit gefördert werden.

## 3.2

Der RH wies darauf hin, dass die gemäß DMSG vom BDA zu erlassenden Bescheide für Unterschutzstellungen sowie die Beurteilung von Veränderungs- oder Zerstörungsansuchen wissenschaftlich fundierte Forschungsergebnisse voraussetzen. Daher qualifizierte er die im Statut, vor allem unter der Aufgabe „Forschen“, angeführten Tätigkeiten als notwendige Ergänzung der dem BDA nach dem DMSG übertragenen hoheitlichen Aufgaben.

## Steuerung

### Ziele aus den Budgetvereinbarungen

#### 4.1

(1) Erstmals für den Budgetvollzug 2011 schlossen das BDA und die zuständige haushaltführende Stelle im BKA eine Vereinbarung, in der die vom BDA anzustrebenden Ziele, die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Kennzahlen vereinbart wurden.

(2) In den Vereinbarungen war nicht festgelegt, bis wann die beschriebenen Ziele zu erreichen und die definierten Maßnahmen umzusetzen waren.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(3) Einzelne der definierten Maßnahmen, wie z.B. die Erarbeitung einer Geschäftsordnung, setzte das BDA nicht um, diese wurden aber dennoch in folgende Budgetvereinbarungen nicht mehr als Maßnahme aufgenommen.

(4) Das BDA erstellte die in den Budgetvereinbarungen geforderten schriftlichen Jahresberichte in keinem Jahr und hielt weitere festgelegte Pflichten zur Berichterstattung, wie z.B. das Führen von Quartalsgesprächen mit dem BKA, ab 2014 nicht ein.

(5) Die Kennzahlen, die die Zielerreichung messbar machten, ermittelte das BDA nicht regelmäßig.

## 4.2

Der RH erachtete zwischen dem BDA und der zuständigen haushaltsführenden Stelle im BKA abgeschlossene Budgetvereinbarungen grundsätzlich als zweckmäßig. Er kritisierte jedoch, dass die Festlegung, bis wann die definierten Maßnahmen umzusetzen waren, fehlte bzw. dass nicht umgesetzte Maßnahmen nicht weiter verfolgt wurden.

Ferner wies der RH kritisch darauf hin, dass das BDA die definierten Kennzahlen nicht regelmäßig ermittelte und es damit den Grad der Zielerreichung nicht aufzeigte. Weiters kritisierte der RH, dass das BDA die vereinbarten Berichtspflichten nicht oder nur teilweise einhielt.

Der RH empfahl dem BKA und dem BDA, festzulegen, bis wann die in den Budgetvereinbarungen definierten Maßnahmen umzusetzen und die Ziele zu erreichen sind. Ferner empfahl er dem BKA und dem BDA, die Anzahl der Kennzahlen zu hinterfragen, aussagekräftige Kennzahlen regelmäßig zu ermitteln und vereinbarte Berichtspflichten einzuhalten bzw. einzufordern.

## 4.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA verfüge es über eine Personal- und Geschäftseinteilung sowie ein Statut. Aus diesen ergebe sich unzweifelhaft die Geschäftsordnung. Das BDA werde jedoch die Empfehlung gerne zum Anlass nehmen, eine konsolidierte Geschäftsordnung zu erstellen.

Das BDA wies hinsichtlich der Berichtslegung auf seine in jedem Jahr erstellten, schriftlichen Jahresberichte hin.

Die Kennzahlen hinsichtlich der Zielerreichung seien seitens des BDA in den Unterlagen zu den Quartalsgesprächen dokumentiert worden. Das BDA werde die Empfehlung zum Anlass nehmen, diese Kennzahlen für Dritte leichter verständlich aufzubereiten. Eine Evaluierung der Kennzahlen habe überdies bereits 2015/2016 stattgefunden.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(2) Laut Stellungnahme des BKA werde es die Maßnahmen und Ziele mit Zeitlinien verbinden, die Aussagekraft der Kennzahlen evaluieren und regelmäßige Berichte einfordern.

## 4.4

Der RH entgegnete, dass der Berichtsempfänger des in den Budgetvereinbarungen geforderten Jahresberichts das BKA war und der vom BDA nunmehr angeführte veröffentlichte Jahresbericht (siehe **TZ 23**) diese Funktion nicht erfüllen konnte, weil

- die lt. Budgetvereinbarung zu erstellenden Berichte die Beurteilung des Ist-Zustands und der Entwicklung, eine kurz- und mittelfristige Planungs- und Steuerungsgrundlage und eine Basis für Zielvereinbarungen bezeichnen sollten sowie
- die vorgelegten schriftlichen Jahresberichte des BDA (siehe **TZ 23**) nicht geeignet waren, die Erfüllung bzw. den Umsetzungsstand der in den Budgetvereinbarungen getroffenen Maßnahmen darzulegen, zumal das BDA in seinen Jahresberichten etwa nicht durchgängig dieselben Kennzahlen verwendete und generell Vorjahreswerte fehlten.

Der Mitteilung des BDA, dass von ihm Kennzahlen zur Zielerreichung in den Unterlagen zu den Quartalsgesprächen dokumentiert worden seien, hielt der RH entgegen, dass das BDA die definierten Kennzahlen nicht regelmäßig ermittelte. Er bekräftigte seine Empfehlung, aussagekräftige Kennzahlen regelmäßig und nicht nur anlassbezogen zu ermitteln, um eine datenbasierte Steuerung des BDA sicherstellen zu können.

Der RH erachtete die Erstellung einer Geschäftsordnung als zweckmäßige Maßnahme, um die Grundsätze der Organisation, der Führung und der Geschäftsbehandlung festzulegen und damit u.a. die Genehmigungsbefugnisse der eingerichteten hierarchischen Stellen, die Zeichnungsbefugnisse sowie die Informationsweitergabe, die Dokumentation und die Grundsätze der Kommunikation zu regeln.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Wirkungsziele, Detailbudgetziele und Zielerreichung

**5.1** Folgende Darstellung zeigt die Ziele des Detailbudgets Denkmalschutz ab 2013, die zur Zielerreichung geplanten Maßnahmen und deren Umsetzungsstand:

**Tabelle 1: Wirkungsziele des BDA und Zielerreichung**

Gültigkeit	Ziel	Maßnahme zur Zielerreichung	Maßnahme umgesetzt: ja/nein
Untergliederung 30 für 2013	stärkere Verankerung der Kunst und Kultur in der Gesellschaft		
Detailbudget Denkmalschutz für 2013	Erhöhen der kulturellen Teilhabe durch Verbessern der Zugänglichkeit zu Informationen über geschützte Kulturgüter in Österreich sowie Verbessern des bundeseinheitlichen Qualitäts- und Serviceniveaus in der Denkmalpflege im Sinne von Good Governance	Produktivsetzung des alle Denkmale in Österreich umfassenden Denkmalobjektinformationssystems (DOBIS), die Entwicklung einer GIS <sup>1</sup> -Anwendung und das Freischalten eines GIS-Viewers	nein: Die geplanten Maßnahmen waren selbst 2015 (nach zwei Jahren) noch nicht umgesetzt.
Untergliederung 32 für 2014 bis 2016	nachhaltige Absicherung von kulturellem Erbe und der bessere Zugang zu Kunst- und Kulturgütern für die Öffentlichkeit		
Detailbudget Denkmalschutz für 2014 und 2015	Vermitteln materieller und immaterieller kultureller Werte; Erhöhen der kulturellen Teilhabe durch Verbessern der Zugänglichkeit zu Informationen über geschützte Kulturgüter in Österreich und Optimieren des bundeseinheitlichen Qualitäts- und Serviceniveaus in der Denkmalpflege im Sinne einer verstärkten Bewusstseinsbildung für die gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Denkmalschutzes	österreichweite Sicherung von einheitlichen Standards im Denkmalschutz durch 523 (2014) und 525 (2015) weitere Unterschutzstellungen von Denkmälern und jeweils zwei Ensembleunterschutzstellungen	nein: Für 2014 meldete das BDA 226 unter Schutz gestellte Denkmale und keine Unterschutzstellung von Ensembles. Für 2015 meldete das BDA 92 unter Schutz gestellte Denkmale. <sup>2</sup>
Detailbudget Denkmalschutz für 2016	Vermitteln materieller und immaterieller kultureller Werte; nachhaltige Absicherung des kulturellen Erbes auf Basis des bundeseinheitlichen Qualitäts- und Serviceniveaus in der Denkmalpflege im Sinne einer verstärkten Positionierung der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung des Denkmalschutzes	österreichweite Sicherung von einheitlichen Standards im Denkmalschutz durch 250 weitere Unterschutzstellungen von Denkmälern und zwei Ensembleunterschutzstellungen und insgesamt 106 unter Schutz stehenden Ensembles	nicht vorhanden

<sup>1</sup> Geografisches Informationssystem

<sup>2</sup> Die Anzahl für 2015 gab das BDA anlässlich der Schlussbesprechung dem RH bekannt.

Quellen: BDA; RH

Das BDA hatte die für das Jahr 2013 vorgesehene Maßnahme „Einführung eines Denkmalobjektinformationssystems sowie die Entwicklung eines Geografischen Informationssystems“ zwei Jahre später noch nicht umgesetzt. Auch die für die Jahre 2014 und 2015 vereinbarte Maßnahme, jährlich rd. 500 Denkmale unter Schutz zu stellen, setzte das BDA nicht um.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 5.2

Der RH kritisierte, dass es dem BDA nicht gelang, die in den Detailbudgets Denkmalschutz für 2013 und 2014 jeweils zur Zielerreichung geplanten Maßnahmen umzusetzen.

**Der RH empfahl dem BDA, verstärkt auf die Umsetzung der zu den Wirkungszielen definierten Maßnahmen hinzuwirken.**

## 5.3

Laut Stellungnahme des BDA sei das Projekt Denkmalobjektinformationssystem (**DOBIS**) bis 2012 im Zeitplan gewesen. Eine im Jahr 2013 vom damals zuständigen BMUKK vorgenommene umfangreiche Projektänderung habe zu Projektverzögerungen geführt.

Laut Stellungnahme des BDA sei die Zielsetzung für die Anzahl der Unterschutzstellungen ohne Abstimmung mit dem BDA einseitig festgelegt worden. Das BDA habe stets auf die Tatsache hingewiesen, dass die vorgegebene Zahl realitätsfern sei.

## 5.4

Der RH entgegnete, dass das BDA in seinem eigenen Unterschutzstellungskonzept vom Juni 2010 im Zeitraum 2011 bis 2014 von „der geschätzten Kapazität von 600 bis 700 Unterschutzstellungen pro Jahr“ ausging.

## Internes Berichtswesen

### 6.1

(1) Im BDA war zur internen Steuerung kein systematisches Berichtswesen eingerichtet. Es war nicht festgelegt, wann welche Berichte zu erstellen waren.

Das BDA legte für wesentliche Daten keine Parameter fest. So fehlte eine BDA-weite Vorgabe, ab wann ein Objekt als unter Schutz gestellt galt.<sup>9</sup> Die Angaben über die im Jahr 2014 unter Schutz gestellten Objekte variierten zwischen 136 Objekten<sup>10</sup>, 176 Objekten<sup>11</sup> und 226 Objekten<sup>12</sup>. Das BDA konnte die für 2014 an das BKA gemeldete Anzahl von 226 Unterschutzstellungen im März 2016 nicht mehr nachvollziehen.

Weiters fragte das BDA bestehende steuerungsrelevante Informationen, wie etwa zu den Reisekosten, weder aus eigenen elektronischen Systemen noch vom BKA ab.

<sup>9</sup> z.B.: Datum des Unterschutzstellungsbescheides, Eintragungsdatum im Grundbuch, mit Ende der Einspruchsfrist

<sup>10</sup> Anzahl der gezählten Unterschutzstellungsbescheide

<sup>11</sup> lt. Denkmaldatenbank

<sup>12</sup> gemeldet an das BKA

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Die Abteilungen des BDA erstellten im Laufe der Zeit viele verschiedene elektronische Datenbestände, ohne dass dafür Regelungen oder einheitliche Begrifflichkeiten bestanden. Diese Datenbestände waren nicht miteinander verbunden. So fehlte z.B. eine gemeinsame Adressverwaltung.<sup>13</sup>

(2) Das BDA führte keine Aufzeichnungen über die eingesetzten personellen Resourcen. Es hatte daher keine Kenntnis über die Kosten, die mit seinen Tätigkeiten, wie etwa Unterschutzstellungen, Forschungsprojekten und Publikationen, verbunden waren.

- 6.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BDA kein regelmäßiges und automatisationsunterstütztes Berichtswesen eingerichtet hatte und somit ein wichtiges Steuerungsinstrument fehlte.

Der RH empfahl, ein regelmäßiges, automatisationsunterstütztes Berichtswesen einzurichten und dieses als Steuerungsinstrument zu nutzen.

(2) Der RH kritisierte ferner, dass es keine amtsinternen Definitionen relevanter Parameter, wie z.B. den Unterschutzstellungszeitpunkt, gab und dies etwa dazu führte, dass die Angaben des BDA zur Anzahl der erfolgten Unterschutzstellungen unterschiedlich waren – für das Jahr 2014 lagen die Angaben des BDA zu den Unterschutzstellungen zwischen 136 und 226 Denkmälern.

Der RH empfahl, relevante Parameter, wie z.B. den Unterschutzstellungszeitpunkt, zu definieren, sodass BDA-weit den Auswertungen einheitliche Bedingungen zugrunde gelegt werden können.

(3) Der RH kritisierte außerdem, dass das BDA bestehende, steuerungsrelevante Informationen weder aus den vorhandenen elektronischen Systemen noch vom BKA abfragte.

Besonders kritisch wies er darauf hin, dass das BDA im März 2016 die dem BKA für 2014 gemeldete Anzahl von 226 Unterschutzstellungen nicht mehr nachvollziehen konnte.

Der RH empfahl, die Nachvollziehbarkeit der an das BKA gemeldeten Daten sicherzustellen.

<sup>13</sup> Das BDA führte nach eigenen Angaben rd. 300 Datenverzeichnisse, in denen zwischen einigen tausend bis zu knapp 800.000 Datensätzen enthalten waren und welche über die Jahre zu verschiedenen Sachdatensammlungen auf Basis unterschiedlicher IT-Software angewachsen sind. Dies führte zu Überschneidungen und dazu, dass dieselben Sachverhalte unterschiedlich eingegeben waren. Als wesentlich sah das BDA die Denkmaldatenbank, die Funddatenbank der Archäologie, die Fotodatenbank und die Ausfuhrdatenbank an.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(4) Der RH kritisierte, dass das BDA keine Ressourcenaufzeichnungen führte und somit keine Kenntnis über die mit seinen Tätigkeiten, wie etwa Unterschutzstellungen, Forschungsprojekten und Publikationen, verbundenen Kosten hatte.

Der RH empfahl, die eingesetzten Ressourcen aufzuzeichnen und den erbrachten Leistungen zuzuordnen, um eine Übersicht über die gesamten Kosten der einzelnen Leistungen des BDA zu erlangen sowie über aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zu verfügen.

- 6.3** Laut Stellungnahme des BDA ergebe sich der Zeitpunkt der Unterschutzstellung aus dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz. Bei Unterschutzstellungen gebe es unterschiedliche Stufen in der Rechtssache, wie Bescheiderlassung, Rechtskraft, Grundbucheintragung etc., und daraus ergäben sich unterschiedliche Berechnungsmethoden. Das BDA habe daher mittlerweile einen nach außen hin verständlichen, einheitlichen Parameter (Rechtskraft) definiert. Weiters teilte das BDA mit, dass das interne Berichtswesen im Jahr 2015 weiter ausgebaut worden sei.
- 6.4** Der RH wies darauf hin, dass erst mit einem Berichtswesen, das auch Aufzeichnungen über die eingesetzten personellen Ressourcen umfasste, eine datenbasierte Steuerung des gesamten BDA sichergestellt werden kann.

## Aufbauorganisation

### Statut

- 7.1**
  - (1) Die Präsidentin leitete das BDA und vertrat es nach außen. Gemäß dem Statut des BDA unterstanden der Präsidentin unmittelbar der Verwaltungsdirektor als Leiter des Rechts- und Verwaltungsbereichs, der Fachdirektor als Leiter des Fachbereichs, die beiden Stabsstellen Qualitätsmanagement und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Leiterinnen und Leiter der neun Abteilungen in den Ländern (Regionalbereich). Laut Statut konnten in den Abteilungen Referate eingerichtet werden.
  - (2) Die Aufgaben der Stabsstelle Qualitätsmanagement waren, Richtlinien für ein qualitätsorientiertes Verwaltungshandeln auszuarbeiten sowie für das Vorliegen ausreichend fundierter Grundlagen für die von der Präsidentin zu fällenden Entscheidungen zu sorgen. Die seit 2009 im Statut vorgesehene Stabsstelle Qualitätsmanagement war von Ende 2011 bis Mitte 2014 besetzt.
  - (3) Das BDA hatte im Verwaltungsbereich Referate eingerichtet, die keinen Abteilungen zugeordnet waren, sondern dem Verwaltungsdirektor direkt unterstanden.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(4) Die Geschäftseinteilung erwähnte ein Präsidium (bestehend aus der Präsidentin, dem Fachdirektor und dem Verwaltungsdirektor), das das Statut des BDA allerdings nicht vorsah und im Organigramm nicht dargestellt war. Dem Präsidium war die Beauftragung von Werkverträgen ab einer Höhe von 1.000 EUR übertragen.

## 7.2

Der RH kritisierte, dass das BDA mit seiner Aufbauorganisation von der im Statut festgelegten Struktur abwich. Insbesondere wies der RH kritisch darauf hin, dass die Stabsstelle Qualitätsmanagement ebenso fehlte wie die Zuordnung der Aufgaben dieser Stabsstelle – nämlich Richtlinien für ein qualitätsorientiertes Verwaltungshandeln auszuarbeiten sowie für das Vorliegen ausreichend fundierter Grundlagen für die von der Präsidentin zu fällenden Entscheidungen zu sorgen – zu einer anderen Organisationseinheit.

**Um eine einheitliche Verwaltungs– und Spruchpraxis des BDA sicherzustellen (siehe auch TZ 13), empfahl der RH, die Aufgaben des Qualitätsmanagements wahrzunehmen.**

## 7.3

Laut Stellungnahme des BDA lägen seit 2014 die notwendigen Anregungen des BDA zur Änderung des Statuts dem BKA vor. Das Qualitätsmanagement werde im BDA vom Fachdirektor und Verwaltungsdirektor jeweils in deren Bereichen wahrgenommen.

## 7.4

Der RH wies darauf hin, dass mit der Wahrnehmung des Qualitätsmanagements durch die beiden Bereichsdirektoren jeweils in deren Bereichen noch kein institutionalisiertes Qualitätsmanagement für den unter der Leitung der Präsidentin stehenden Regionalbereich des BDA (siehe TZ 9) bestand. Wegen der inhaltlichen und regionalen Vielfalt der Tätigkeit des Regionalbereichs hielt er die Einbeziehung des Regionalbereichs in das Qualitätsmanagement, insbesondere für eine einheitliche Verwaltungs– und Spruchpraxis, für unerlässlich.

## Leitung der Rechtsabteilung

### 8.1

Für die Rechtsabteilung, der insbesondere die Durchführung behördlicher Verfahren und die Wahrnehmung der Parteienrechte des BDA oblagen, war seit Mitte 2012 keine Abteilungsleiterin bzw. kein Abteilungsleiter bestellt. Spätestens mit der im Juni 2014 erfolgten Bestellung des Verwaltungsdirektors war vorgesehen, diesem die Leitung der Rechtsabteilung zu übertragen, weshalb die Planstelle „Leitung Rechtsabteilung“ für die Aufwertung des Arbeitsplatzes des Verwaltungsdirektors herangezogen wurde. Eine Betrauung des Verwaltungsdirektors mit der Leitung der Rechtsabteilung erfolgte nicht.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 8.2

Der RH kritisierte, dass die Leitung der Rechtsabteilung seit Mitte 2012 unbesetzt war, obwohl die Tätigkeit der Rechtsabteilung insbesondere zur Erfüllung der im DMSG dem BDA übertragenen behördlichen Aufgaben (Bescheiderlassung) wesentlich war. Er wies auch kritisch darauf hin, dass das BDA den Arbeitsplatz des Verwaltungsdirektors unter Heranziehung der Planstelle „Leitung Rechtsabteilung“ aufwertete, jedoch den Verwaltungsdirektor weder mit der Leitung der Rechtsabteilung betraute noch die Wahrnehmung der Leitung der Rechtsabteilung diesem in seiner Arbeitsplatzbeschreibung zuwies.

**Der RH empfahl dem BKA, die Leitung der Rechtsabteilung durch den Verwaltungsdirektor wahrnehmen zu lassen.**

## 8.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA sei den schriftlichen Ersuchen des BDA an das BKA, die Besetzung der Leitung der Rechtsabteilung sowie eine Eingliederung der vorhandenen Referate in eine Abteilung zu veranlassen, bis dato nicht nachgekommen worden. Weiters teilte es mit, dass in der Ausschreibung die Leitung der Rechtsabteilung durch den Verwaltungsdirektor nicht vorgesehen gewesen sei und diese folglich auch kein Element der Arbeitsplatzbeschreibung sei.

(2) Das BKA stimmte dem RH zu, dass der Rechtsabteilung im BDA gerade wegen der behördlichen Verfahren eine zentrale Bedeutung zukomme. Ob die Funktion des Verwaltungsdirektors mit der Leitung der Rechtsabteilung zusammengelegt werden soll, werde das BKA prüfen; dies werde im Zusammenhang mit der Schaffung einer Geschäftsordnung, die sich jedenfalls auch auf die vom BDA zu führenden behördlichen Verfahren zu beziehen hätte, entschieden.

## 8.4

Der RH erachtete die Besetzung der Leitung der Rechtsabteilung des BDA wegen der Wichtigkeit dieser Abteilung als vordringlich und hielt die Zusammenlegung der Funktionen Verwaltungsdirektor und Leitung der Rechtsabteilung für eine verwaltungsökonomisch zweckmäßige Variante.

## Sitz und Aufgaben der Abteilungen des Regionalbereichs

### 9.1

(1) Gemäß dem Statut hatte das BDA für jedes Land eine Abteilung mit einem das jeweilige Land umfassenden Wirkungsbereich eingerichtet. Die Hauptaufgaben der Abteilungen des Regionalbereichs bestanden darin, Bescheide zu Veränderungsansuchen von Denkmälern zu erlassen, an der Erstellung des Unterschutzstellungsprogramms mitzuwirken sowie Amtssachverständigengutachten für Unterschutzstellungen abzufassen und zu prüfen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(2) Die Abteilungen für die Länder Wien und Burgenland waren am Sitz des BDA in Wien in der Hofburg eingerichtet, die übrigen Abteilungen des Regionalbereichs befanden sich mit Ausnahme jener für Niederösterreich – diese hatte ihren Sitz in Krems – in den Landeshauptstädten. Im BDA war nicht dokumentiert, dass – vor allem auch im Hinblick auf die Erreichbarkeit der Denkmale – der Sitz und der Wirkungsbereich der Abteilungen des Regionalbereichs die kostengünstigste Lösung darstellten.

## 9.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BDA durch die Wahl der Standorte und die Festlegung des Wirkungsbereichs der Abteilungen des Regionalbereichs eine kostengünstige Struktur, vor allem auch im Hinblick auf die Erreichbarkeit der Denkmale, nicht aufzeigen konnte.

Der RH empfahl, die Kosten aller Abteilungen des Regionalbereichs zu erheben und den Sitz der Abteilungen des Regionalbereichs dahingehend zu evaluieren, ob durch Zusammenlegungen von und/oder Änderungen des Wirkungsbereichs dieser Abteilungen Synergien in Bezug auf die Betreuung der Denkmale gehoben und eine kostengünstigere Struktur erreicht werden können.

## 9.3

Laut Stellungnahme des BDA sei im aktuellen Statut des BDA vom 6. November 2011 festgelegt, dass „für die spezifischen Belange jedes Bundeslandes“ eine Abteilung zu führen sei. Damit sei auch eine klare Strukturierung der Zusammenarbeit des BDA mit den jeweiligen Ämtern der Landesregierungen gewährleistet. Eine etwaige Zusammenlegung der Abteilungen im Regionalbereich würde weder eine bürgernahe, serviceorientierte Verwaltung gewährleisten, noch zu einer Reduktion der Personalkosten etc. führen. Letztmalig sei in den Jahren 2014/2015 gemeinsam mit dem BKA der Standort Krems für die Abteilung für Niederösterreich geprüft worden. Das Ergebnis der Erhebung habe die Belassung des Standortes bestätigt.

## 9.4

Der RH entgegnete, dass die im internen Statut festgelegte Organisationstruktur nicht unabänderlich war. Mit einer ergebnisoffen durchzuführenden Evaluierung sollten im Regionalbereich allfällige Verbesserungs- und Einsparungspotenziale identifiziert werden, deren Umsetzung eine kostenoptimierte Aufbaustruktur mit einer bestmöglichen Bürgernähe ermöglichen könnte. Für die Zusammenarbeit mit den Ämtern der Landesregierungen war es jedenfalls nicht erforderlich, in jedem Land eine eigene Abteilung einzurichten.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Personalausstattung des Regionalbereichs

### 10.1

(1) Im Regionalbereich lag im Jahr 2014 die Anzahl der Beschäftigten je Abteilung zwischen 4 VZÄ (Burgenland) und 14 VZÄ (Niederösterreich).<sup>14</sup> Das BDA teilte mit, dass die Personalausstattung im Regionalbereich in Abhängigkeit von den im Land befindlichen Denkmälern festgelegt worden sei.

(2) Setzt man die Anzahl der Denkmale, deren Schutzwürdigkeit noch zu prüfen war, in Relation zur Personalausstattung der Abteilungen des Regionalbereichs, zeigte sich, dass in Vorarlberg eine Beschäftigte bzw. ein Beschäftigter 127 Denkmale, in Oberösterreich hingegen 1.220 Denkmale zu prüfen hatte. Ausgehend von den im Jahr 2014 in ganz Österreich erfolgten 176 Unterschutzstellungen lag die Dauer, bis alle Denkmale auf deren Schutzwürdigkeit überprüft wären, zwischen 58 Jahren in Vorarlberg und 554 Jahren in Oberösterreich.

(3) In den Jahren 2013 und 2014 erledigte eine Beschäftigte bzw. ein Beschäftigter in der Abteilung für das Land Vorarlberg durchschnittlich sieben Veränderungsbescheide, in der Abteilung für das Land Wien bzw. in jener für das Land Niederösterreich waren es 33 bzw. 26 derartige Erledigungen je Beschäftigte bzw. Beschäftigten.

### 10.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die Mitteilung des BDA, die Personalausstattung der Abteilungen des Regionalbereichs orientiere sich an der Anzahl der im jeweiligen Land befindlichen Denkmäle, mit den festgestellten Verhältniszahlen nicht übereinstimmte; so entfielen auf jede Beschäftigte bzw. jeden Beschäftigten in der Abteilung für das Land Oberösterreich mit 1.220 noch zu prüfenden Denkmälern rund zehnmal so viele Denkmale wie in der Abteilung für das Land Vorarlberg mit 127. Weiters bemängelte der RH, dass die Personalausstattung der Abteilungen des Regionalbereichs nur äußerst wenig Rücksicht auf einen gleichmäßigen Fortgang von Unterschutzstellungen in den Ländern und eine gleichmäßige Arbeitsbelastung der Beschäftigten nahm.

**Der RH empfahl, eine Personalbedarfserhebung durchzuführen und entsprechend dem Ergebnis dieser, die Personalstruktur der Abteilungen des Regionalbereichs festzulegen.**

### 10.3

Laut Stellungnahme des BDA beruhe das Berechnungsmodell des RH zur Personalausstattung des Regionalbereichs nicht auf den maßgebenden Parametern der Tätigkeiten. Wesentlich hierfür sei nämlich nicht die Zahl der noch nicht für eine Unterschutzstellung geprüften Denkmale, sondern die Zahl der bereits unter Denkmalschutz stehenden Objekte.

<sup>14</sup> Der Anteil der Teamassistenz am jeweiligen Personal einer Landesabteilung lag im Jahr 2014 zwischen 17 % (Vorarlberg) und 33 % (Tirol).

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 10.4

Der RH entgegnete, dass mit Stand vom 26. Juni 2015 lediglich rd. 48 % der in der Datenbank des BDA aufgelisteten Objekte als Denkmale unter Schutz gestellt waren (siehe **TZ 15**). Um daher dem Auftrag des 2. Abschnitts des DMSG, nämlich Denkmale vor Zerstörung und Veränderung zu schützen, nachkommen zu können, lag jedenfalls eine vordringliche Aufgabe des BDA in der Prüfung jener 52 % in seiner Datenbank aufgelisteten denkmalwürdigen Objekte, die noch nicht unter Schutz standen. Nur durch die Festlegung, welche der Objekte tatsächlich Denkmale waren, kann der gesetzliche Auftrag, nämlich Schutz vor Zerstörung und Veränderung, vollumfänglich durch das BDA wahrgenommen werden. Der RH hielt daher fest, dass die Anzahl der noch zu prüfenden denkmalwürdigen Objekte einen wesentlichen Parameter auch für die Personalausstattung der Abteilungen des Regionalbereichs darstellte.

Der vom BDA vermisste Parameter, nämlich die Zahl der bereits unter Denkmalschutz stehenden Objekte, fand seine Berücksichtigung in der aufgezeigten unterschiedlichen Anzahl der je Abteilung im Regionalbereich erledigten Veränderungsbescheide. Auch daraus leitete der RH seine Empfehlung ab, eine Personalbedarfserhebung durchzuführen und entsprechend dem Ergebnis dieser die Personalstruktur der Abteilungen des Regionalbereichs festzulegen.

## Aufgabenerfüllung

### Leistungsportfolio und –erbringung

#### Erfüllung hoheitlicher Aufgaben

##### 11.1

(1) Seine hoheitlichen Aufgaben nahm das BDA durch den Erlass von Unterschutzstellungs-, Veränderungs- und Ausfuhrbescheiden wahr.

(2) Mangels im BDA vorhandener Daten ermittelte der RH die Summe der jährlich vom BDA durchgeführten Unterschutzstellungen aus der Denkmaldatenbank, die das BDA führte. Diese Anzahl lag bei 400 Objekten (2012), 308 Objekten (2013) und 176 Objekten (2014). Im Jahr 2014 hatte das BDA damit um 56 % weniger Objekte unter Denkmalschutz gestellt als im Jahr 2012. Die hohe Anzahl der jährlichen Unterschutzstellungen in den Jahren 2012 und 2013 war auf die Ensembleunterschutzstellungen in Melk mit insgesamt 143 Objekten und in Rattenberg mit insgesamt 103 Objekten zurückzuführen.

Im Jahr 2012 erließ das BDA 1.282 Veränderungsbescheide. In den beiden darauf folgenden Jahren erließ das BDA 1.435 (2013) und 1.718 (2014) Veränderungsbescheide.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(3) Das BDA führte keine Aufzeichnungen über den personellen Ressourceneinsatz und konnte somit keine Aussagen über die Ressourcenintensität seiner erbrachten Leistungen treffen. Weiters lagen wesentliche Daten, wie z.B. das Antragsdatum für Veränderungsansuchen oder die Dauer des Unterschutzstellungsprozesses, die zur Ermittlung von kunden- bzw. leistungsorientierten Kennzahlen bzw. zur Beurteilung der Qualität der vom BDA erbrachten Leistungen beitrugen, nicht vor.

**11.2** Der RH kritisierte, dass das BDA wesentliche Daten, die zur Ermittlung von kunden- bzw. leistungsorientierten Kennzahlen bzw. zur Beurteilung der Qualität der vom BDA erbrachten Leistungen beitrugen, nicht ermittelte.

Der RH empfahl, jene wesentlichen Daten zu erheben, die zur Ermittlung von kunden- und leistungsorientierten Kennzahlen bzw. zur Beurteilung der Qualität der vom BDA erbrachten Leistungen erforderlich waren.

**11.3** Laut Stellungnahme des BDA wolle es prüfen, in welchen Bereichen eine Ermittlung von kunden- und leistungsorientierten Kennzahlen zweckmäßig erscheine.

**11.4** Der RH entgegnete, dass ohne Vorliegen jener Daten, die zur Ermittlung von kunden- und leistungsorientierten Kennzahlen und zur Beurteilung der Qualität der erbrachten Leistungen erforderlich waren, eine datenbasierte Steuerung des BDA nicht möglich war.

## Ergänzende Leistungen laut Statut

**12.1** (1) Das BDA erbrachte in Umsetzung der nur im Statut, aber nicht im DMSG vorgesehenen Tätigkeiten im Wesentlichen folgende Leistungen:

- Es verfasste jährlich bis zu 185 Publikationen und Autorenbeiträge; allein für die Fachpublikationen fielen jährliche externe Ausgaben in Höhe von durchschnittlich 161.000 EUR an (siehe auch [TZ 25](#)).
- Es organisierte jedes Jahr eine österreichweite Großveranstaltung, nämlich den „Tag des Denkmals“, um die breite Öffentlichkeit auf den Denkmalschutz und die Denkmalpflege aufmerksam zu machen. Die externen Ausgaben für diese Veranstaltung lagen in den Jahren 2012 bis 2014 bei durchschnittlich 213.000 EUR pro Jahr (siehe auch [TZ 22](#)).
- Es führte mehrere kleinere Veranstaltungen durch, wie etwa einen Konzertzyklus in seinen Räumlichkeiten in der Kartause Mauerbach oder einen Neujahrsempfang im Arsenal. Weiters stellte es seine Räumlichkeiten für Firmenfeiern bzw. Hochzeiten zur Verfügung (siehe auch [TZ 21](#) und [TZ 47](#)).

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- Es führte außerdem im Zuge der Denkmalforschung ausgewählte Forschungsprojekte und Modellarbeiten<sup>15</sup> selbst durch; die Kosten dafür lagen bei durchschnittlich 204.000 EUR pro Jahr (siehe auch **TZ 20**).
- Es organisierte weiters Handwerks- und Restaurierungskurse, um die in der Denkmalpflege anzuwendenden Methoden und Techniken zu schulen.
- Es wirkte außerdem bei einem internationalen Projekt zur Erforschung von mittelalterlichen Glasmalereien mit; die Kostenbeteiligung des BDA dafür lag im überprüften Zeitraum bei insgesamt rd. 166.000 EUR.

(2) Aufzeichnungen des BDA darüber, ob die erbrachten Leistungen tatsächlich zur Erfüllung der hoheitlichen Kernaufgaben beitrugen und ob durch diese Leistungen eine Wirkung erzielt wurde, lagen nicht vor. Auch lagen keine Nachweise vor, ob der Ressourceneinsatz für die erbrachten Leistungen angemessen war.

## 12.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BDA nicht evaluierte, ob und in welchem Ausmaß jene Leistungen, die es in Auslegung der im Statut, aber nicht im DMSG vorgesehenen Tätigkeiten erbrachte, tatsächlich zur Erfüllung seiner hoheitlichen Kernaufgaben beitrugen.

**Der RH empfahl, zu evaluieren, inwiefern jene Leistungen, die das BDA lediglich in Auslegung der im Statut vorgesehenen Tätigkeiten erbrachte, zur Erfüllung der hoheitlichen Kernaufgaben beitrugen.**

(2) Ferner kritisierte er, dass das BDA weder die Wirkung der erbrachten Leistungen noch die Angemessenheit des dafür erforderlichen Ressourceneinsatzes nachgeprüft hatte.

**Der RH empfahl, zu überprüfen, ob und in welchem Ausmaß mit den erbrachten Leistungen eine Wirkung erzielt wurde und ob der dafür erforderliche Ressourceneinsatz für die erzielte Wirkung angemessen war.**

## 12.3

Laut Stellungnahme des BDA gehe die Fragestellung des RH an den Voraussetzungen für Denkmalschutz und Denkmalpflege vorbei. Das BDA habe die denkmalfachlichen Grundlagen für den Gesetzesvollzug durch Denkmalforschung, Inventarisierung und denkmalpflegerische Projektarbeit selbst zu erstellen, weil diese fachliche Spezialisierung in Österreich nur im BDA gegeben sei. Damit seien diese Leistungen Grundlagenarbeit für die hoheitlichen Kernaufgaben. Die vom RH nachgefragte Wirkung liege im schlüssigen und belegbaren Gesetzesvollzug.

<sup>15</sup> Das BDA führte modellhafte Restaurierungen durch, um Denkmaleigentümerinnen und –eigentümern bei größeren Projekten eine überzeugende Perspektive für die Inangriffnahme von umfangreichen Gesamtrestaurierungen zu bieten.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Das BDA ergänzte in seiner Stellungnahme, dass die Autorenbeiträge als unentgeltliche wissenschaftliche Betätigung der Beschäftigten außerhalb des Dienstes entstünden.

## 12.4

Der RH verkannte nicht, dass für die Wahrnehmung der hoheitlichen Kernaufgaben Grundlagenarbeit zu leisten ist. Er bezweifelte allerdings, dass sämtliche erbrachten Leistungen, wie z.B. die Veranstaltung von Konzerten in der Kartause Mauerbach, tatsächlich zum Gesetzesvollzug beitrugen. Inwiefern das hohe Ausmaß beispielsweise von Fachpublikationen und Forschungsprojekten für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben notwendig war, konnte das BDA nicht belegen. Im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Vorgehensweise hielt der RH an seiner Kritik fest.

Ferner hielt der RH fest, dass mangels der Ressourcenaufzeichnungen nicht überprüfbar war, welche Leistungen die Beschäftigten des BDA innerhalb oder außerhalb der Dienstzeit erbrachten.

## Einheitlichkeit der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung

### 13.1

(1) Im BDA waren neben den Fach- und Verwaltungsabteilungen mit ihrem Sitz in Wien auch die Abteilungen des Regionalbereichs für die Wahrnehmung der Aufgaben zuständig.

(2) Das BDA erstellte für jede Unterschutzstellung ein Gutachten, das die Schutzwürdigkeit eines Denkmals begründete. Nach Erstellung des Gutachtens prüfte die Rechtsabteilung des BDA die Qualität und Vollständigkeit dieser Gutachten und stellte fest, ob das für die Unterschutzstellung notwendige, öffentliche Interesse an der Erhaltung des Denkmals gegeben war.

(3) Die Abteilungen des Regionalbereichs entschieden per Bescheid über Veränderungs- bzw. Zerstörungsansuchen. Eine Grundlage für die Entscheidungsfindung sollten die vom BDA im Jahr 2014 veröffentlichten „Standards der Baudenkmalflege“ liefern. Die erlassenen Bescheide legten die Abteilungen des Regionalbereichs der Präsidentin erst nach der Abfertigung zur Kenntnisnahme vor. Eine zentrale Prüfung dieser Bescheide vor deren Abfertigung erfolgte – anders als bei den Unterschutzstellungen – nicht, weshalb eine einheitliche Spruchpraxis nicht gewährleistet war.

### 13.2

Der RH hielt die zentrale Prüfung der für alle Unterschutzstellungen zu erstellenden Gutachten durch die Rechtsabteilung für geeignet, um eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung bei Unterschutzstellungen zu erreichen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Der RH bemängelte, dass bei Bescheiden über Veränderungs- und Zerstörungsansuchen keine zentrale Prüfung erfolgte. Die fehlende bundesweite Qualitätssicherung barg somit das Risiko einer uneinheitlichen Vorgehensweise, weil die „Standards der Baudenkmalflege“ unterschiedlich ausgelegt werden könnten.

**Der RH empfahl, auch die für Veränderungs- und Zerstörungsansuchen zu erlassenden Bescheide vor deren Abfertigung einer zentralen Prüfung zu unterziehen, um eine einheitliche Spruchpraxis sicherzustellen.**

## 13.3

Laut Stellungnahme des BDA würden Verfahren betreffend die Bewilligung von Zerstörungen und zur Ablehnung von Veränderungen von der Rechtsabteilung zentral geführt. Wenn es um die Stattgebung von Veränderungen gehe, erfolge die zentrale Prüfung der Bescheide durch einen nachgängigen Evaluierungsprozess. Gemäß DMSG seien bei der Entscheidung über Veränderungen Abwägungen vorzunehmen. Somit würden die „Standards der Baudenkmalflege“ eine Entscheidungsmatrix bilden, die anlass- und objektbezogen im Einzelfall zu befüllen sei. Diese Aufgabe sei gemäß einer standardmäßigen Behördenstruktur und im Sinne der Bestimmungen des BMG den Abteilungsleiterinnen und –leitern übertragen, welche die Prozesse vor Ort begleiten. Eine Zusatzschleife über die Zentrale würde ungleich mehr Ressourcen erfordern und für die Antragstellerinnen und Antragsteller eine zeitliche Verzögerung bedeuten.

## 13.4

Der RH entgegnete, dass das BDA die im ELAK definierten Prozesse zwar vorlegte. Für alle Verfahren gemäß § 5 DMSG (Bewilligung der Zerstörung oder Veränderung von Denkmalen) war aber nur ein Prozess definiert. Aus der vorgelegten Prozessbeschreibung war demnach nicht ableitbar, dass die Rechtsabteilung die Bewilligungsverfahren für Zerstörungen zentral abwickelte. Es war auch kein gesonderter Prozess für die Ablehnung von Veränderungen definiert.

Wenn das BDA jene Ressourcen, die es in den bestehenden Abläufen für die nachgängige Evaluierung einsetzte, für eine zentrale Prüfung der Veränderungsansuchen vor Abfertigung heranzieht, ist von keinem erhöhten Ressourceneinsatz auszugehen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Ausfuhren

### 14.1

(1) Das BDA hatte sowohl über permanente als auch über vorübergehende Verbrin-gungen von Denkmalen ins Ausland zu entscheiden. Bei Anträgen auf permanente Ausfuhren hatte das BDA auch das Vorliegen des nationalen Interesses zu prüfen. Lag dieses vor, war die Ausfuhr zu verwehren und das bewegliche Denkmal unter Schutz zu stellen. Vorübergehende Ausfuhren waren zu bewilligen, sofern die un-versehrte Rückkehr des Gegenstands angenommen werden konnte.

Jährlich wurden rd. 13 % der befristeten Ausfuhren nicht fristgerecht zurückge-führt, wobei bei über 35 % dieser Fälle die Frist länger als 100 Tage verstrichen war. Das DMSG räumte dem BDA die Möglichkeit ein, Kautionen einzuheben, sofern die Rückführung eines beweglichen Denkmals nicht gewährleistet erschien und sich das Denkmal nicht im Eigentum des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde befand. Diese Möglichkeit nutzte das BDA generell nicht. Das BDA hatte auch nicht festgelegt, für welche Ausfuhren Kautionen einzuhören waren.

(2) Das BDA überprüfte die gemeldete Rückkehr der Denkmale stichprobenweise. Eine Dokumentation über diese Kontrollen lag nicht vor

### 14.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass das BDA nicht festgelegt hatte, für welche Aus-fuhren Kautionen zu hinterlegen waren.<sup>16</sup> Weiters wies er kritisch darauf hin, dass das BDA keine Kautionen einhabt, um die Rückführung von vorübergehend ins Aus-land verbrachten beweglichen Denkmalen sicherzustellen, obwohl 13 % aller be-fristeten Ausfuhren nicht fristgerecht ins Inland zurückgeführt wurden. Er wies auch darauf hin, dass die Einhebung einer Kaution ein zweckmäßiges Instrument für die Sicherstellung der Rückführung der Denkmale darstellte.

**Der RH empfahl, festzulegen, für welche Ausfuhren Kautionen einzuheben sind; diese wären auch einzuheben.**

(2) Weiters kritisierte der RH, dass das BDA seine stichprobenartig durchgeföhrten Kontrollen der rückgeführten Denkmale nicht dokumentierte.

**Der RH empfahl, die stichprobenartig durchgeföhrten Kontrollen der rückgeführten Denkmale schriftlich zu dokumentieren.**

### 14.3

Laut Stellungnahme des BDA erscheine ihm die Einhebung von Kautionen für be-fristete Ausfuhren überschießend. Es gebe geeignetere gesetzliche Bestimmungen im DMSG, welche die Rückbringung eines Kulturgutes durchsetzbar machten. Die

<sup>16</sup> beispielsweise für besonders wertvolle Kunstgegenstände oder wenn die Denkmaleigentümerin bzw. der Denkmaleigentümer aus der Erfahrung heraus nicht fristgerecht rückführt

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Mehrzahl der befristeten Ausfuhren beträfen überdies Objekte im Eigentum einer Körperschaft öffentlichen Rechts. Die befristete Ausfuhr von Objekten im Privateigentum stelle den kleineren Teil dar. Die Rückbringungen würden mittels Rückbringungsformular dokumentiert. Demnach seien bisher alle Kulturgüter wieder nach Österreich zurückgebracht worden.

- 14.4** Der RH entgegnete, dass die Einhebung von Kautionsen bei befristeten Ausfuhren von beweglichen Denkmälern ein im DMSG vorgesehenes und geeignetes Instrument ist, um auf eine fristgerechte Rückbringung hinzuwirken.

## Unterschutzstellungen

### Unterschutzstellungsstrategie

- 15.1** (1) Im DMSG galten Objekte dann als Denkmale, wenn diese von geschichtlicher, künstlerischer oder sonstiger kultureller Bedeutung waren. Sie waren schutzwürdig, wenn deren Erhaltung im öffentlichen Interesse lag.

Das BDA legte ein Unterschutzstellungskonzept vor, das auch strategische Elemente enthielt. Beispielsweise sah es eine mehrjährige Planung und eine prioritäre Reihung der unter Schutz zu stellenden Denkmale vor und qualifizierte die Unterschutzstellung von öffentlichen Bauten als vorrangig. Es enthielt jedoch weder Angaben über qualitätssichernde Maßnahmen, um eine bundesweite, einheitliche Vorgehensweise im Bereich Unterschutzstellung zu gewährleisten, noch über die Auslegung der im Gesetz zur Erhaltung des österreichischen Kulturgutbestandes genannten Kriterien.<sup>17</sup> Das Unterschutzstellungskonzept ging auch nicht auf die mit der Unterschutzstellung verbundene Forschungstätigkeit und deren Veröffentlichung ein.

Das BDA führte eine Datenbank, die nach Angaben des BDA über 90 % des gesamten Baudenkalbestands aus Österreich enthielt. In dieser Datenbank waren 78.317 Objekte erfasst, denen das BDA, aufgrund ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder kulturellen Bedeutung, eine Denkmaleigenschaft zusprach. Zum 31. Dezember 2014 hatte das BDA hiervon 37.643 Baudenkmale per Bescheid oder per Verordnung unter Schutz gestellt.

(2) Die Aufteilung der Objekte und der davon bereits unter Schutz gestellten Denkmale auf die Länder stellte sich folgendermaßen dar:

<sup>17</sup> Das DMSG nennt in § 1 Abs. 2 die Qualität, ausreichende Vielzahl, Vielfalt und Verteilung als Kriterien zur Erhaltung des Kulturguts.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt

**Tabelle 2: Objekte und Denkmale je Land zum Stand 26. Juni 2015**

Land	Objekte	davon bereits unter Schutz gestellte Denkmale	Unterschutzstellungsquote
	Anzahl		in %
Burgenland	2.778	2.048	74
Kärnten	3.795	2.781	73
Niederösterreich	17.434	10.429	60
Oberösterreich	19.171	5.753	30
Salzburg	3.642	2.171	60
Steiermark	13.486	4.865	36
Tirol	9.649	4.808	50
Vorarlberg	2.321	1.559	67
Wien	6.041	3.229	53
<b>gesamt</b>	<b>78.317</b>	<b>37.643</b>	<b>48</b>

Quellen: BDA; RH

Die unterschiedlichen Unterschutzstellungsquoten in den Ländern erklärte das BDA auch damit, dass nicht nur die Quote, sondern auch die jeweilige Bedeutung der noch zu schützenden Objekte zu berücksichtigen wäre.

**15.2**

Der RH kritisierte, dass das BDA in seinem Unterschutzstellungskonzept lediglich einzelne strategische Elemente vorsah und somit über keine ausformulierte Strategie verfügte. Im Konzept fehlten jedenfalls Angaben über qualitätssichernde Maßnahmen, um eine bundesweite, einheitliche Vorgehensweise im Bereich Unterschutzstellung zu gewährleisten, über die Auslegung der im Gesetz zur Erhaltung des österreichischen Kulturgutbestandes genannten Kriterien<sup>18</sup> und über die mit der Unterschutzstellung verbundene Forschungstätigkeit sowie eine Veröffentlichung der Unterschutzstellungskriterien. Eine festgelegte Strategie für Unterschutzstellungen sollte zur Erreichung der Ziele des BDA beitragen und zudem der jährlichen Planung und damit der Auswahl der Unterschutzstellungsobjekte zugrunde liegen.

**Der RH empfahl, das Unterschutzstellungskonzept um eine umfassende Strategie für die Aufgabe Unterschutzstellungen zu ergänzen.**

**15.3**

Laut Stellungnahme des BDA sei die Empfehlung des RH teilweise bereits erfüllt, teilweise decke sie sich nicht mit den rechtlichen Rahmenbedingungen. Die bundesweit einheitliche Vorgangsweise bei Unterschutzstellungen sei durch die Steue-

<sup>18</sup> Das DMSG nennt in § 1 Abs. 2 die Qualität, ausreichende Vielzahl, Vielfalt und Verteilung als Kriterien zur Erhaltung des Kulturguts.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



rung seitens einer zentralen Abteilung gegeben. Maßgebend seien die im DMSG genannten Kriterien.

Die Auslegung der Kriterien erfolge durch die Gutachten zur Unterschutzstellung. Die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts weise darauf hin, dass diese Auslegung ohne Einfluss auf die Amtssachverständigen-Gutachten zu erfolgen habe und dass keine Vorgaben zu machen seien.

Laut Stellungnahme des BDA seien die Objekte in der Denkmaldatenbank zu überprüfen und nicht alle seien automatisch zur Unterschutzstellung vorgesehen. Daher sei die prozentuelle Unterschutzstellungsquote in der Tabelle 2 nicht für den Stand der Unterschutzstellungen aussagekräftig.

## 15.4

Der RH entgegnete, dass eine ausformulierte Unterschutzstellungsstrategie ein wesentliches Steuerungsinstrument ist, das die Aufgabenerfüllung des BDA transparenter gestalten und eine wesentliche Grundlage zur Qualitätssicherung bieten soll. Auch wenn eine zentrale Abteilung die Unterschutzstellungen steuerte, so wählten die Abteilungen des Regionalbereichs die geplanten Unterschutzstellungen selbst aus. Eine ausformulierte Unterschutzstellungsstrategie war erforderlich, um sicherzustellen, dass das BDA im Bereich der Unterschutzstellungen möglichst zielgerichtet und einheitlich vorgeht.

Das DMSG legte sehr allgemein gehaltene Kriterien, wie Qualität, Vielzahl, Vielfalt und Verteilung, für die Beurteilung, ob ein denkmalwürdiges Objekt schützenswert ist, fest. Das BDA sollte in einer solchen Unterschutzstellungsstrategie, etwa zur Erhöhung der Transparenz, konkreter beschreiben, wie es im Allgemeinen diese Kriterien auslegt. Der RH stellte klar, dass im Einzelfall die Prüfung der schutzwürdigen Eigenschaften im Rahmen eines Unterschutzstellungsprozesses selbstverständlich der zuständigen Gutachterin bzw. dem zuständigen Gutachter oblag.

Der RH wies nochmals auf die deutlichen Unterschiede im Fortschritt der Überprüfung bzw. der bereits unter Schutz gestellten Denkmale hin. Insbesondere in den Ländern Oberösterreich und Steiermark harrten rd. 22.000 bzw. mehr als 50 % aller noch nicht überprüften, aber als denkmalwürdig eingestuften, Objekte einer Überprüfung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war nicht nachvollziehbar, worin die Unterschiede zwischen den Ländern in der Anzahl der noch nicht unter Schutz gestellten denkmalwürdigen Objekte begründet war.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Planung der Unterschutzstellungen

### 16.1

(1) Nach seinem Unterschutzstellungskonzept plante das BDA, in den Jahren 2012 und 2013 jährlich 600 bis 700 Unterschutzstellungen durchzuführen. Ab 2014 fanden sich in der UG 32 die geplanten Unterschutzstellungen als Beitrag des Detailbudgets „Denkmalschutz“ zum Wirkungsziel wieder.

Folgende Tabelle zeigt eine Gegenüberstellung der geplanten zu den durchgeföhrten Unterschutzstellungen:

**Tabelle 3: Unterschutzstellungen**

	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl					
lt. Unterschutzstellungskonzept bzw. Wirkungsangabe geplante Unterschutzstellungen	600 bis 700	600 bis 700	523	525	250
durchgeführte Unterschutzstellungen <sup>1</sup>	400	308	176	92	
Abweichung zum Plan	-200/-300	-292/-392	-347	-433	
in %					
Verhältnis durchgeführte zu durchschnittlich geplanten Unterschutzstellungen	62	47	34	18	

<sup>1</sup> In den Jahren 2012 bis 2014 prüfte das BDA durchschnittlich 28 weitere Fälle von Denkmalen, die jedoch zu keinen Unterschutzstellungen führten. Die Werte für die durchgeführten Unterschutzstellungen der Jahre 2012 bis 2014 ermittelte der RH aus der vom BDA geführten Denkmaldatenbank. Die Anzahl der im Jahr 2015 durchgeführten Unterschutzstellungen teilte das BDA im Rahmen der Schlussbesprechung mit.

Quellen: BDA; RH

Der Rückgang der geplanten Unterschutzstellungen für 2016 beruhte auf einer Initiative des BDA, weil es die in den Vorjahren geplanten Werte als zu hoch angesetzt erkannte.

In den Jahren 2012 bis 2014 gelang es dem BDA nicht, die Anzahl der geplanten Unterschutzstellungen zu erreichen. Das Verhältnis der durchgeföhrten zur durchschnittlich geplanten Anzahl an Unterschutzstellungen sank von 62 % im Jahr 2012 kontinuierlich auf 34 % im Jahr 2014. Die Maßnahme zum Wirkungsziel für das Jahr 2016 lag in einer Höhe, die im Hinblick auf die in den letzten Jahren im Durchschnitt unter Schutz gestellten Objekte umsetzbar schien.

(2) Die Abteilungen des Regionalbereichs erstellten jährlich Unterschutzstellungspläne, die jene Denkmale auflisteten, deren Schutzwürdigkeit zu prüfen war und die gegebenenfalls unter Denkmalschutz zu stellen waren. Die Unterschutzstellungspläne bestanden aus einer Auswahl der schützenswerten Monumentalbauten, die für jedes Land einzeln erstellt wurde, und ab dem Jahr 2014 zusätzlich aus

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



einer Auflistung der regionalen Schwerpunkte. Dementsprechend lagen bis zu zehn Dokumente vor, die in Summe die jährlichen Unterschutzstellungspläne des BDA ergaben. Das BDA bearbeitete die Planungsdokumente im Nachhinein, sodass nicht mehr eindeutig feststellbar war, was ursprünglich geplant war.

(3) Die Abteilungen für die Länder Tirol und Burgenland planten im Jahr 2012 die Unterschutzstellung von jeweils einem Objekt und jene für das Land Vorarlberg plante, zwei Objekte unter Schutz zu stellen. Tatsächlich erfolgten 2012 in Tirol 32, im Burgenland 26 und in Vorarlberg 20 Unterschutzstellungen. Das BDA führte keine zentrale Genehmigung der in den Unterschutzstellungsplänen getroffenen Objektauswahl durch.

(4) Eine Gegenüberstellung der geplanten und der tatsächlich durchgeführten Unterschutzstellungen sowie eine Analyse der Abweichungen erfolgten nicht.

## 16.2

(1) Der RH beanstandete, dass es dem BDA in keinem Jahr gelang, die im Unterschutzstellungskonzept bzw. in den Maßnahmen zum Wirkungsziel geplante Anzahl an Unterschutzstellungen auch nur annähernd zu erreichen. Im Jahr 2014 lag die Quote zur Erfüllung von geplanten 523 Unterschutzstellungen mit 176 tatsächlich erfolgten Unterschutzstellungen bei 34 %.

**Im Hinblick auf die 2014 erreichte Erfüllungsquote der tatsächlichen Unterschutzstellungen zu den geplanten von 34 % empfahl der RH, die Ressourcen so einzusetzen, dass das festgesetzte Ziel bezüglich der jährlichen Unterschutzstellungen erreicht wird.**

(2) Der RH kritisierte, dass das BDA aufgrund der Vielzahl der Dokumente, die es noch dazu im Nachhinein bearbeitete, und der teilweise ungenauen Angaben zu den Objekten unübersichtliche und teilweise nicht nachvollziehbare Unterschutzstellungspläne erstellte.

Ferner kritisierte der RH, dass keine zentrale Genehmigung der Unterschutzstellungspläne erfolgte. Er kritisierte, dass die Unterschutzstellungspläne aufgrund der geringen Anzahl der ausgewählten Objekte nicht auf realistischen Annahmen basierten. Der RH wies darauf hin, dass eine zentrale Genehmigung die einheitliche Vorgehensweise bei der Auswahl und die Angemessenheit der Anzahl der geplanten Unterschutzstellungsobjekte ebenso sicherzustellen hätte wie eine Abstimmung mit einer noch auszuformulierenden Strategie für Unterschutzstellungen des BDA.

**Der RH empfahl, die Unterschutzstellungspläne übersichtlich, nachvollziehbar und realistisch zu erstellen und sie einer zentralen Genehmigung zu unterziehen.**

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(3) Der RH kritisierte weiters, dass das BDA keine Analyse der Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlich durchgeföhrten Unterschutzstellungen vornahm und damit die festgelegten Ziele nicht nachvollziehbar überwachte.

**Er empfahl, jährlich eine Gegenüberstellung der geplanten und der tatsächlich durchgeföhrten Unterschutzstellungen sowie eine Abweichungsanalyse vorzunehmen.**

## 16.3

Laut der Stellungnahme des BDA seien die Ziele des Detailbudgets Denkmalschutz ab 2013 vom damals zuständigen BMUKK ohne Akkordierung mit dem BDA dort verankert worden. Seit dem Ressortwechsel erfolge die Definition der Wirkungsziele in Abstimmung zwischen BDA und BKA, um diese auch realistisch umsetzen und in Folge auch entsprechend evaluieren zu können.

Auf Basis der Anregungen des RH sei 2016 eine Verbesserung der bisherigen Planungsformate für Unterschutzstellungen durch eine näher an den Ressourcen orientierte Planung der Gutachten zu den Unterschutzstellungen erfolgt. Das Planungsformat werde von einer zentralen Abteilung geführt und von der Präsidentin genehmigt. Die Evaluierungen würden in dieses verbesserte Format mit Gegenüberstellungen integriert werden.

## Transparenz der Unterschutzstellungen

### 17.1

(1) Laut DMSG waren Objekte von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung schützenswert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse lag. Der Verlust eines Objekts würde eine Beeinträchtigung des österreichischen Kulturgutbestands hinsichtlich Qualität sowie ausreichender Vielzahl, Vielfalt und Verteilung bedeuten. Wesentlich war auch, ob und in welchem Umfang durch die Erhaltung des Denkmals eine geschichtliche Dokumentation erreicht werden kann.

Im BDA bestanden keine klaren internen Vorgaben, wie die im DMSG vorgeschriebenen Kriterien anzuwenden waren. Das BDA hatte nicht festgelegt, wie die Begriffe Vielzahl, Vielfalt und Verteilung sowie historische, künstlerische und kulturelle Bedeutung zu interpretieren waren. Ein internes Dokument enthielt die Unterschutzstellungsschwerpunkte der einzelnen Länder. Das BDA gab an, dass die im DMSG vorgeschriebenen Kriterien bei jedem geschützten Objekt individuell geprüft werden.

(2) Wie im DMSG vorgeschrieben, veröffentlichte das BDA jährlich eine Auflistung sämtlicher unter Schutz gestellter Denkmale je Land. Diese Listen enthielten keine Hinweise über jene Kriterien, die für die Unterschutzstellung ausschlaggebend waren. Das BDA veröffentlichte weder – über die im DMSG festgelegten Begriffe hin ausgehende – Informationen über Kriterien noch über regionale Besonderheiten, aus denen eine Schutzwürdigkeit abgeleitet werden konnte.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(3) Im Gegensatz zu den vom BDA herausgegebenen „Standards der Baudenkmalpflege“, die eine wichtige Grundlage für die Beurteilung von Veränderungs- und Zerstörungsansuchen darstellten, verfügte das BDA für die Verfahren zur Unterschutzstellung von Objekten über keine transparenten Standards.

## 17.2

Der RH kritisierte, dass das BDA noch keine transparenten Standards für das Unterschutzstellungsverfahren entwickelt hatte. Damit waren vor allem die vom BDA bei Unterschutzstellungen angewandten inhaltlichen Kriterien für die Öffentlichkeit intransparent.

Um die im Verfahren zur Unterschutzstellung von Objekten vom BDA anzuwendenden Kriterien transparent zu machen, empfahl der RH, Standards für Unterschutzstellungen zu entwickeln und diese zu veröffentlichen.

## 17.3

Laut Stellungnahme des BDA ergäben sich die Kriterien für Unterschutzstellungen aus dem DMSG und der Judikatur. Die vom RH monierten Vorgaben für die Anwendung der Kriterien zur Unterschutzstellung widersprachen der ständigen Rechtsprechung. Dort werde darauf hingewiesen, dass die Erstellung der Amtssachverständigengutachten unbeeinflusst zu erfolgen habe und dass keine Vorgaben zu machen seien.

Das BDA verfüge über einen Folder, der häufige Fragen zur Unterschutzstellung für die Öffentlichkeit beantworte. Diese Informationen würden auch den Denkmaleigentümerinnen und –eigentümern im Verlauf des Unterschutzstellungsverfahrens übergeben.

Die derzeitige Form der Veröffentlichung der Denkmalliste auf der Website des BDA entspreche den gesetzlichen Bestimmungen des DMSG.

## 17.4

Der RH entgegnete, dass das BDA für die Bevölkerung die im Gesetz genannten Kriterien (Qualität, Vielfalt, Vielzahl und Verteilung), die für die Beurteilung, ob ein Denkmal schützenswert ist, herangezogen werden, konkreter beschreiben sollte, um ihr aufzuzeigen, wie es im Allgemeinen diese Kriterien auslegt. Der erwähnte Folder enthielt dazu keine näheren Angaben.

Der RH stellte klar, dass im Einzelfall die Beurteilung der schutzwürdigen Eigenschaften im Rahmen eines Unterschutzstellungsprozesses selbstverständlich der zuständigen Gutachterin bzw. dem zuständigen Gutachter oblag.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Pflegen

### Allgemeines

- 18** Mit der Unterschutzstellung war den Eigentümerinnen und Eigentümern die Verpflichtung auferlegt, etwaige Veränderungen sowie die Zerstörung von geschützten Denkmalen vom BDA bewilligen zu lassen. Weiters bestand die Verpflichtung, dem BDA Schäden und Mängel am Denkmal zu nennen und über deren Ursache Auskunft zu erteilen.

### Weiterbildung im Bereich der Denkmalpflege

- 19.1** Das BDA befasste sich auch mit der Erarbeitung von Konservierungs- und Restaurierungsmethoden nach denkmalpflegerischen Grundsätzen und mit der fachlichen Begleitung und Überwachung von Veränderungs- bzw. Erhaltungsvorhaben der Eigentümerinnen und Eigentümer.

In seinen Räumlichkeiten in der Kartause Mauerbach bot das BDA für Berufsgruppen, die in der Baudenkmalflege tätig waren, Weiterbildungskurse und Seminare an, um historische Handwerkstechniken und Restaurierungsmethoden zu vermitteln. Das BDA bot jährlich zwischen 20 und 23 Seminare bzw. Tagungen an.

Das BDA gab an, dass es die Kursangebote an die eingelangten bautechnischen Anfragen anpasste. Inwieweit die Kursangebote tatsächlich auf die bautechnischen Anfragen abgestimmt waren, konnte das BDA mangels vollständiger Dokumentation der eingegangenen bautechnischen Anfragen nicht nachweisen.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass das BDA die eingelangten bautechnischen Anfragen nicht vollständig dokumentierte. Somit war nicht nachvollziehbar, ob es das Seminarprogramm für die Baudenkmalflege an die Kundenbedürfnisse anpasste.

Der RH empfahl, den Weiterbildungsbedarf aufgrund der eingelangten bautechnischen Anfragen vollständig zu dokumentieren und das Ergebnis als Grundlage für die Gestaltung des Seminarprogramms für die Baudenkmalflege heranzuziehen.

- 19.3** Laut Stellungnahme des BDA seien die Weiterbildungsangebote praxisorientiert. Die aktuellen Anforderungen und die Gestaltung des Kursprogramms würden sich aus der Tagesarbeit der Denkmalpflegerinnen und –pfleger und den wiederholten Nachfragen ergeben. Sie würden die häufigsten Instandsetzungsthemen abdecken.

Eingehende bautechnische Anfragen würden seit 2015 im Akt erfasst.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 19.4

Der RH entgegnete, dass es sich bei den im Akt erfassten Anfragen lediglich um schriftliche Anfragen handelte; den größeren Teil der Anfragen, der telefonisch erfolgte und nach Schätzungen des BDA rund das Vierfache der schriftlichen Anfragen betrug, dokumentierte das BDA nicht.

## Forschung in der Denkmalpflege

### 20.1

(1) Das Statut des BDA sah Forschungstätigkeiten in der Denkmalpflege vor, um wissenschaftlich fundierte Konservierungen und Restaurierungen der unter Denkmalschutz stehenden Objekte zu erreichen. Für seine Forschungstätigkeit in der Denkmalpflege hatte das BDA keine Strategie formuliert. Weiters evaluierte es nicht, in welchen Bereichen ein Forschungsbedarf für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben bestand.

(2) Im Rahmen von Forschungsprojekten oder Modellarbeiten übernahm das BDA jedoch für diverse Denkmaleigentümerinnen und –eigentümer die Organisation und Abwicklung von Restaurierungen und trug zudem die anfallenden Kosten. Da das BDA für seine derart erbrachten Leistungen keine geldwerten Gegenleistungen erhielt, handelte es sich somit um Förderungen. Förderungen waren nach dem BHG 2013 aus dem Budget für Transferaufwand zu bedecken. Das BDA entnahm jedoch die finanziellen Mittel für diese Forschungsprojekte aus seinem Budget für betrieblichen Sachaufwand.

Trotz des Förderungscharakters lagen diesen Forschungsprojekten kein Förderungsprogramm bzw. keine Förderungsrichtlinien zugrunde.

(3) Das BDA konnte keine Auflistung der vergebenen Forschungsprojekte, der Vergebekriterien und der Höhe der übernommenen Ausgaben vorlegen. Anhand der vorgelegten Unterlagen ermittelte der RH vom BDA übernommene jährliche Restaurierungskosten in durchschnittlicher Höhe von zumindest rd. 204.000 EUR. Weiters bestanden mit den Denkmaleigentümerinnen und –eigentümern keine schriftlichen Vereinbarungen, wie Förderungsverträge, Regelung der Kostentragung und Haftungsfragen.

### 20.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BDA über keine Forschungsstrategie für die Denkmalpflege verfügte und keine Analyse durchführte, inwiefern für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben ein Forschungsbedarf in der Denkmalpflege bestand.

Der RH empfahl, für die Denkmalpflege eine Forschungsstrategie zu formulieren und zu analysieren, inwiefern für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben ein Forschungsbedarf besteht.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(2) Der RH kritisierte ferner, dass das BDA entgegen dem BHG 2013 seine Zahlungen für zum Zweck der Forschungstätigkeit in der Denkmalpflege durchgeführte Restaurierungen aus dem Budget für betrieblichen Sachaufwand leistete, anstatt das hierfür vorgesehene Transferbudget zu belasten. Der RH kritisierte außerdem, dass das BDA für derart durchgeführte Restaurierungen jährlich Zahlungen in durchschnittlicher Höhe von zumindest rd. 204.000 EUR leistete, die ihrem Wesen nach Förderungen darstellten, ohne diesen dabei ein Förderungsprogramm bzw. Förderungsrichtlinien zugrunde zu legen.

Der RH empfahl dem BKA und dem BDA, für Zahlungen, die dem Grunde nach Förderungen waren, das Transferbudget zu belasten; dementsprechend wäre das Budget für den betrieblichen Sachaufwand anzupassen. Weiters empfahl er dem BDA, jene Leistungen, denen keine geldwerten Gegenleistungen gegenüberstanden, nur im Rahmen von Förderungsprogrammen bzw. Förderungsrichtlinien zu vergeben.

(3) Er hielt kritisch fest, dass das BDA weder eine Auflistung der in der Denkmalpflege vergebenen Forschungsprojekte noch Kriterien zur Vergabe dieser Projekte oder die Höhe der übernommenen Ausgaben vorlegte, womit die Auswahl intransparent war.

Außerdem kritisierte der RH, dass das BDA für jene, zum Zweck der Forschungstätigkeit in der Denkmalpflege durchgeführten Restaurierungen keine schriftlichen Vereinbarungen, wie Förderungsverträge oder Regelungen der Kostentragung und Haftungsfragen, mit den Denkmaleigentümerinnen und –eigentümern abschloss.

Er empfahl, die vergebenen Forschungsprojekte, die Kriterien zur Vergabe dieser Projekte sowie die Höhe der übernommenen Ausgaben zu dokumentieren und Verträge betreffend die Übernahme von Restaurierungskosten mit den Denkmaleigentümerinnen und –eigentümern zu schließen.

## 20.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA sei seine Forschungstätigkeit praxisorientiert. Sie leite sich beispielsweise aus den fachlichen Anforderungen an Unterschutzstellungen und denkmalgerechte Instandsetzungs– und Restaurierungsvorhaben ab und sei eine Voraussetzung für die fachgerechte Vollziehung der hoheitlichen Aufgaben. Die praktischen Erfordernisse und die Dokumentationsaufgaben der Denkmalpflege würden die Themen bestimmen. Die Anregung zu einer schriftlichen Forschungsstrategie werde das BDA gerne prüfen.

(2) Laut Stellungnahme des BDA werde es die Abwicklung von Restaurierungen etc. im Rahmen von Forschungsprojekten als Transferleistungen ebenfalls prüfen.

Laut Stellungnahme des BKA werde es die künftige Belastung des Transferbudgets durch die angesprochenen Zahlungen prüfen und entsprechende Änderungen vornehmen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(3) Laut Stellungnahme des BDA sei dem RH eine Auflistung der vergebenen Forschungsprojekte, der Projektthemen sowie der Ausgaben im Rahmen der Zusammenstellung der Werkverträge übergeben worden. Die Übernahme von Restaurierobjekten unterliege der Schriftlichkeit, wenn auch nicht in detaillierter Vertragsform. Haftungsfragen unterliegen den gesetzlichen Regelungen der Bundeshaftung. Es erscheine dem BDA zweckmäßig, nur das zu regeln, was einer Regelung bedarf. Eine genauere Regelung der vergabekonformen Kriterien sei bereits mit einer Präsidialverfügung im Jahr 2015 erfüllt worden.

## 20.4

(1) Der RH betonte nochmals, dass eine Forschungsstrategie die Grundlage für eine effektive Arbeitsweise bildet, und hielt an seiner Empfehlung fest, den für die Erfüllung seiner hoheitlichen Tätigkeiten bestehenden Forschungsbedarf unter Berücksichtigung einer sparsamen und wirtschaftlichen Vorgehensweise zu evaluieren.

(2) Der RH entgegnete, dass die übergebene Auflistung der Werkverträge weder die Kriterien für die Projektvergabe auswies, noch über die Kosten der Forschungsprojekte Auskunft gab. Die übergebene Auflistung enthielt nur die Kosten für die beauftragten Werkvertragsnehmerinnen und Werkvertragsnehmer einer Abteilung. Interne Kosten oder zusätzlich ausbezahlte Förderungen enthielt sie beispielsweise nicht.

Die vom BDA erwähnte Präsidialverfügung regelte den Abschluss von Werkverträgen. Nachdem zwischen der Denkmaleigentümerin bzw. dem Denkmaleigentümer und dem BDA kein Werkvertragsverhältnis bestand, fand diese Regelung keine Anwendung. Der RH betonte die Wichtigkeit, detaillierte schriftliche Vereinbarungen mit den Denkmaleigentümerinnen und –eigentümern zu schließen, um Rechtsstreitigkeiten vorzubeugen.

## Vermitteln

### Wirkung der Vermittlungstätigkeit

#### 21.1

Ein Ziel des BDA war es, durch seine Vermittlungstätigkeit eine Wertschätzung und ein Verständnis für den Denkmalschutz, die Denkmalpflege und die Denkmalforschung in der breiten Bevölkerung zu verankern. Durch Kommunikation und Transparenz sollte der Bevölkerung der Wert der Denkmale und die Verantwortung des BDA für deren Erhaltung ins Bewusstsein gerufen werden.

Dementsprechend bot das BDA neben verschiedenen kleineren Veranstaltungen auch Kulturvermittlungsaktionen, wie den „Tag des Denkmals“ oder Schulaktionen, an. Einen Überblick über seine diesbezüglichen Tätigkeiten lieferte es in einem Jahresbericht. Zusätzlich verfassten die Beschäftigten des BDA regelmäßig Beiträge für das Magazin „Denkmal Heute“, in dem laufende Restaurierungen und Hintergrundgeschichten zum Denkmalschutz für die breite Öffentlichkeit präsentiert wurden.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Beim „Tag des Denkmals“ erfolgte ab 2011 bis einschließlich 2014 jährlich eine Besucherumfrage, die im Wesentlichen die Kundenzufriedenheit mit dem „Tag des Denkmals“ abfragte. Das BDA stellte die jährlich am „Tag des Denkmals“ durchgeführte Befragung ab dem Jahr 2015 ein. Das BDA evaluierte die mit seiner Vermittlungstätigkeit erzielte Wirkung nicht.

- 21.2** Der RH kritisierte, dass das BDA die Wirkung seiner Vermittlungstätigkeit nicht evaluierte. Inwiefern die Vermittlungstätigkeit des BDA zu einer höheren Wertschätzung in der Bevölkerung hinsichtlich der Bedeutung des Denkmalschutzes und der Denkmalforschung führte, blieb damit unklar.

**Der RH empfahl, die Wirkung der Vermittlungstätigkeiten des BDA regelmäßig zu evaluieren.**

- 21.3** Laut Stellungnahme des BDA sei die Wirkung der Vermittlungstätigkeit ein selbstverständliches Anliegen. Deshalb seien am „Tag des Denkmals“ 2011 bis 2014 Besucherumfragen durchgeführt worden. Weiterführende Untersuchungen würden ein entsprechendes methodisches Rüstzeug erfordern und könnten demzufolge nur von qualifizierten Anbietern professionell durchgeführt werden, was allerdings einen entsprechenden finanziellen Aufwand erfordere. Die Zusammenstellung der Medienberichte zum „Tag des Denkmals“ belege die österreichweite Breitenwirkung und entspreche einem erheblichen Werbewert.

- 21.4** Der RH entgegnete, dass die im Statut vorgesehene Vermittlungstätigkeit auf eine größtmögliche Teilhabe der Bevölkerung an den österreichischen Denkmälern abzielt und das Verstehen und Wertschätzen der Denkmale fördern und den Nutzen von Denkmalschutz darstellen soll. Der RH wies darauf hin, dass sich mit einem zweckmäßig gewählten Set aus Evaluierungskriterien der finanzielle Mehraufwand für die Beurteilung der Vermittlungstätigkeit begrenzen ließe.

## „Tag des Denkmals“

- 22.1** (1) Der „Tag des Denkmals“ war die jährliche Schwerpunktveranstaltung des BDA. Hierbei machte das BDA österreichweit der breiten Öffentlichkeit denkmalgeschützte Objekte zugänglich, um das Bewusstsein für die Denkmalpflege und den Denkmalschutz in der Bevölkerung zu stärken.

Das BDA erstellte erst auf Anfrage des RH eine aussagekräftige Auswertung über die Kostenstruktur der externen Ausgaben des „Tag des Denkmals“. Nachfolgende Darstellung gibt die externen und geschätzten internen Kosten für den „Tag des Denkmals“ wieder:

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Tabelle 4: Kennzahlen zum „Tag des Denkmals“

	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2012 bis 2015
	Anzahl				in %
Besucherinnen und Besucher	71.700	70.700	73.000	57.800	-19
Objekte	282	305	287	233	-17
Auflage der Broschüren	128.720	199.490	165.170	54.350	-58
Besucherinnen und Besucher pro Objekt	254	232	254	248	-2
in EUR					in %
Medienarbeit	33.664	15.722	31.112	29.544	-12
Organisation	73.459	121.288	123.981	28.930	-61
Drucksorten	75.636	66.144	54.562	63.220	-16
Werbe- und Veranstaltungsmaterialien	11.636	5.901	480	0	-100
Website, YouTube, Social Media	399	6.257	1.440	13.536	3.292
Rahmenprogramm	5.151	2.505	9.745	0	-100
Externe Ausgaben	199.945	217.817	221.320	135.230	-32
vom BDA geschätzte interne Personal-kosten	183.000	224.000	210.000	77.420	-58
<b>geschätzte Gesamtkosten</b>	<b>382.945</b>	<b>441.817</b>	<b>431.320</b>	<b>212.650</b>	<b>-44</b>

Quellen: BDA; RH

(2) Die geschätzten Gesamtkosten des jährlich durchgeführten „Tag des Denkmals“ lagen in den Jahren 2012 bis 2014 zwischen rd. 383.000 EUR (2012) und 442.000 EUR (2013). Ein wesentlicher Teil dieser Kosten fiel für die Organisation dieser Veranstaltung an. Hierfür engagierte das BDA in allen Ländern Agenturen, die in Summe bis zu rd. 124.000 EUR (2014) verrechneten. Die Beauftragung mehrerer Agenturen führte dazu, dass das BDA mehrfach die Kosten für dieselben Leistungen, wie beispielsweise die Konzepterstellung, zu tragen hatte.

(3) Im überprüften Zeitraum erstellte das BDA für jedes Land eigene Broschüren zum „Tag des Denkmals“. Die Gesamtkosten für deren Druck inklusive allfälliger Begleitkosten betrugen zwischen rd. 55.000 EUR (2014) und rd. 76.000 EUR (2012), wobei die Auflage der Broschüren in den einzelnen Ländern stark variierte. So wurden beispielsweise im Jahr 2012 für den „Tag des Denkmals“ in Oberösterreich 20.000 Broschüren und in Vorarlberg 40.100 Broschüren gedruckt.

(4) Als Werbemaßnahme stellte das BDA auf der Internetplattform YouTube mehrere Videos zur Ankündigung des „Tag des Denkmals“ online. Die Kosten hierfür beliefen sich auf rd. 4.300 EUR jährlich. Die insgesamt 17 Videos waren bis November 2015 in Summe rd. 3.200 Mal aufgerufen worden. Das BDA bewarb die Filme nicht auf seiner Homepage.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(5) Die Vorbereitung und Abwicklung dieser Veranstaltung beanspruchte auch die internen Ressourcen des BDA. Mangels interner Zeitaufzeichnungen war das genaue Ausmaß der aufgewendeten Arbeitsstunden nicht bekannt. Die von den Länderabteilungen vorliegenden Schätzungen über die jeweils aufgewendeten Stunden wichen stark voneinander ab. So schätzte im Jahr 2015 die Abteilung für Wien die aufgebrachten Stunden auf rd. 520, während die Abteilung für Oberösterreich von rd. 50 Stunden ausging.

(6) Ab dem Jahr 2015 beauftragte das BDA nur noch eine Agentur mit der bundesweiten Organisation und Abwicklung dieser Veranstaltung. Das BDA erhoffte sich dadurch eine Entlastung seiner Abteilungen des Regionalbereichs sowie einen österreichweit einheitlichen Auftritt. Die Broschüren zum „Tag des Denkmals“ enthielten im Jahr 2015 ebenfalls das bundesweite Angebot des BDA. Somit machte das BDA den Bürgern das Veranstaltungsprogramm in sämtlichen Ländern zugänglich. Durch die Synergien, die sich durch die Beauftragung einer einzelnen Agentur ergaben, erwartete das BDA Ausgabeneinsparungen von etwa 100.000 EUR. Die externen Ausgaben für den „Tag des Denkmals“ im Jahr 2015 waren im Vergleich zu den Vorjahren um rd. 32 % geringer. Diese Ausgabenreduktion konnte das BDA einerseits durch Synergien aus der Beauftragung einer einzigen Agentur erzielen und ließ sich andererseits durch die geringere Anzahl der zu besichtigenden Objekte erklären. Im Jahr 2015 war ein Rückgang der Besucherzahl um rd. 21 % gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen, wobei die durchschnittliche Besucherzahl je Objekt annähernd gleich blieb.

## 22.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BDA keine steuerungsrelevanten Aufzeichnungen über die Kostenstruktur des „Tag des Denkmals“ führte, weil genaue und vollständige Aufzeichnungen über die Kostenstruktur dieses Veranstaltungstags eine notwendige Grundlage für eine wirtschaftliche und sparsame Abwicklung darstellten.

Um einen Überblick über die Kosten des „Tag des Denkmals“ zu haben und mögliche Einsparungspotenziale aufzeigen zu können, empfahl der RH, steuerungsrelevante Kostenaufzeichnungen zu führen.

(2) Der RH kritisierte, dass die Beauftragung von mehreren Agenturen dazu führte, dass das BDA mehrfach Kosten für dieselbe Leistung zahlte und folglich bis 2015 potenzielle Synergien nicht nutzte.

Der RH hielt fest, dass das BDA im Jahr 2015 mit der Beauftragung einer Agentur und der bundesweiten Ausgabe der Broschüre zum „Tag des Denkmals“, die das österreichweite Angebot enthielt, begann, bestehende Einsparungspotenziale zu nutzen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(3) Der RH hielt kritisch fest, dass die insgesamt 17 Videos, die das BDA auf der Internetplattform YouTube veröffentlichte, nicht über die Website des BDA beworben wurden und nur rd. 3.200 Aufrufe aufwiesen.

Angesichts der geringen Annahme der insgesamt 17 Videos auf der Internetplattform YouTube empfahl der RH, die Zweckmäßigkeit dieser Werbemaßnahme zu prüfen und auch die Einstellung der Produktion solcher Videos in Erwägung zu ziehen.

**22.3** Laut Stellungnahme des BDA führe es Kostenaufzeichnungen zum „Tag des Denkmals“, die auf Wunsch des RH zur leichteren Lesbarkeit in eine Tabelle zusammengeführt worden seien.

Eine breitere Öffnung der Denkmale und damit einhergehend eine höhere Besucherzahl am „Tag des Denkmals“ bedürfe zwingend einer Aufstockung der finanziellen und personellen Ressourcen des BDA.

Entgegen den Angaben des RH habe das BDA lediglich zwei Videos auf YouTube gestellt. Eine Evaluierung des BDA habe ergeben, dass mit YouTube zu wenig Breitenwirkung erreicht worden sei, weswegen das BDA seither keine YouTube Videos mehr finanziere.

**22.4** Der RH entgegnete, dass die ursprünglich vorgelegten Kostenaufzeichnungen zum „Tag des Denkmals“ eine ungeordnete Auflistung aller Einzelbelege der Tage des Denkmals für die Jahre 2012 bis 2014 ohne Zwischen- oder Gesamtsummen darstellten. Eine Analyse der Kostenstruktur und –entwicklung war damit nicht möglich, wodurch eine notwendige Grundlage für eine effiziente Abwicklung dieser Veranstaltung fehlte.

Der RH hielt entgegen, dass auf dem YouTube Kanal des BDA 17 Videos hochgeladen waren.

## Jahresbericht

**23.1** (1) Das BDA verfasste jährlich einen, laut BDA an die breite Öffentlichkeit gerichteten Bericht, der aus einem Hauptband und aus zehn bis zwanzig Broschüren der Reihe „wiederhergestellt“ bestand.<sup>19</sup> Im Hauptband beschrieb das BDA in kurzer Form ausgewählte Projekte und Veranstaltungen und veröffentlichte Kennzahlen zu seiner Tätigkeit. In den Broschüren der Reihe „wiederhergestellt“ beschrieb das BDA einzelne renovierte Denkmale.

<sup>19</sup> Der Hauptband und die Folder wurden gemeinsam in einem Karton zur Verfügung gestellt.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(2) Der Darstellung und Dokumentation seiner Arbeitsweise widmete das BDA im Jahresbericht wenig Raum. Das BDA sah den Jahresbericht nicht als Geschäftsbericht zur Darlegung seiner Tätigkeit, sondern als Imagebericht, der die Aufgaben und Anliegen vermittelte, an. Über den Bekanntheitsgrad dieses „Imageberichts“ in der Öffentlichkeit konnte das BDA keine Angaben machen.

(3) Der Jahresbericht wurde in einer Auflage von 2.000 Stück gedruckt. Das BDA führte keine Auswertungen über jene Kosten, die für die Erstellung, den Druck und den Versand des Jahresberichts anfielen. Aus den Sachkonten ergaben sich im jährlichen Durchschnitt Kosten von mindestens 43.000 EUR.

(4) Von Jahr zu Jahr veröffentlichte das BDA in seinen Jahresberichten nicht immer dieselben Kennzahlen und wollte so einen umfassenden Einblick in seine Tätigkeiten bieten. Eine Angabe der Vorjahreswerte fehlte generell, sodass kein Vergleich möglich war.

(5) Auf seiner Website stellte das BDA die Jahresberichte zunächst bis 2011 der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung. Ab der Neugestaltung des Jahresberichts im Jahr 2012 stellte das BDA diesen nicht mehr auf seiner Website bereit. Dies begründete das BDA mit einer notwendigen, jedoch sehr kostspieligen Umwandlung des Berichtsformats in eine webtaugliche Version. Auf der Website des BDA befand sich kein Hinweis, dass der Jahresbericht im Druckformat erhältlich war. Zu Beginn des Jahres 2016 veröffentlichte das BDA seine Jahresberichte ab dem Jahr 2012 wieder auf seiner Website.

(6) Das BKA erstellte jährlich einen Kulturbericht, der einen Überblick über die Tätigkeiten und wichtigsten Entwicklungen der Kultureinrichtungen des Bundes bot. Dieser Bericht widmete sich auf über 30 Seiten dem Denkmalschutz sowie den Tätigkeiten des BDA.

## 23.2

Der RH kritisierte, dass das BDA in seinem Jahresbericht der Darstellung und Dokumentation seiner Arbeitsweise nur wenig Raum widmete, weil es mit seinem Jahresbericht vor allem zur Imagebildung beitragen wollte. Der RH hielt fest, dass eine Behörde vor allem ihre Tätigkeiten, Entscheidungsgrundlagen und Leistungen im Rahmen der jährlichen Berichtslegung der Öffentlichkeit darlegen sollte.

Der RH kritisierte auch, dass das BDA durch die mit 2.000 Stück geringe Auflagenzahl seiner Jahresberichte nur einen sehr eingeschränkten Adressatenkreis erreichte und dass die Berichte der Jahre 2012 bis 2015 bis zum Jänner 2016 nicht auf der Website des BDA abrufbar waren. Er bemängelte, dass das BDA auch keinen Hinweis veröffentlichte, dass der Bericht in den Räumlichkeiten des BDA auflag bzw. dort erhältlich war. Somit war für die interessierte Öffentlichkeit der Zugang zum Jahresbericht des BDA erheblich erschwert.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Der RH kritisierte weiters, dass die Aussagekraft des Jahresberichts eingeschränkt war, weil die im Jahresbericht veröffentlichten Kennzahlen nicht durchgängig von Jahr zu Jahr dieselben waren und die Vergleichswerte des Vorjahres fehlten. Kennzahlen ohne Vergleichswerte erschwerten es der interessierten Leserschaft, sich ein Bild über die Performance des BDA zu machen.

Ferner hielt der RH kritisch fest, dass durch die Erstellung des vom BKA veröffentlichten Kulturberichts und des BDA-eigenen Jahresberichts Doppelgleisigkeiten bestanden. Er wies darauf hin, dass die Ausführungen im Kulturbericht einen guten Überblick über die Tätigkeit des BDA und seiner Abteilungen des Regionalbereichs gaben.

**Der RH empfahl, die jährlichen Tätigkeiten des BDA ausschließlich im Kulturbericht des BKA darzustellen und diese Darstellung zur Erhöhung der Aussagekraft durch gleichbleibende Kennzahlen, denen die Vergleichswerte aus den Vorjahren gegenübergestellt sind, zu ergänzen. Damit ließe sich ein jährliches Einsparungspotenzial von zumindest rd. 43.000 EUR heben.**

Ferner empfahl er, jene Teile des Kulturberichts des BKA, die das BDA betreffen, auf der Website des BDA zu veröffentlichen.

## 23.3

Laut seiner Stellungnahme erkenne das BDA keinen Mangel darin, den Jahresbericht auch als „Imagebericht“ zu sehen. Das gewählte Format erscheine auch für einen Geschäftsbericht durchaus zielführend. Dies werde dadurch belegt, dass das BDA für seinen Jahresbericht 2012 beim Wettbewerb „Best Practice Reporting Austria“ den 7. Platz belegt habe.

Die vom RH eingesetzten jährlichen Kosten für den Jahresbericht hätten auch die Broschüren „wiederhergestellt“ umfasst, die den Jahresberichten in einem Schuber beigefügt worden seien, allerdings auch jeweils separat für eine eigene Verteilungsschiene hergestellt worden seien. Der Jahresbericht 2015 sei ohne „wiederhergestellt“ mit einem Aufwand von 13.600 EUR ausgeführt worden. Daher belaufe sich das jährliche Einsparungspotenzial bei einem Verzicht auf einen Jahresbericht des BDA nicht auf 43.000 EUR, sondern gegebenenfalls auf 13.600 EUR. Auf Empfehlung des RH seien bereits alle Jahresberichte auf der Website des BDA veröffentlicht worden.

## 23.4

Der RH entgegnete, dass sich die Jahresberichte des BDA aus dem Bericht selbst, einem Schuber und den „wiederhergestellt“-Broschüren zusammensetzen, weshalb vom aufgezeigten Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 43.000 EUR auszugehen war, zumal das BDA bei der Übermittlung des Jahresberichts an den RH die „wiederhergestellt“-Broschüren sogar als Herzstück des Jahresberichts bezeichnet hatte. Der RH begrüßte, dass das BDA durch den Verzicht auf die „wiederherge-

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



stellt“–Broschüren und den Schuber bereits ein Einsparungspotenzial von rd. 29.400 EUR heben konnte.

Anfang 2017 war der Jahresbericht 2015 nicht auf der Website des BDA veröffentlicht.

## Magazin „Denkmal Heute“

### 24.1

(1) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BDA verfassten nahezu sämtliche Artikel für das Magazin „Denkmal Heute“. Dieses sollte nach Angabe des BDA mit leicht verständlichen Texten über laufende Restaurierungen und Revitalisierungsvorhaben die breite Öffentlichkeit ansprechen. Herausgeber und Verleger dieser Zeitschrift war der Verein „Österreichische Gesellschaft der Denkmalfreunde“, der über die Höhe der Auflagen entschied und über den das Magazin zu erwerben war. Weiters legte das BDA bei seinen Veranstaltungen das Magazin zur freien Entnahme auf. Das BDA konnte keine Angaben darüber machen, wie viele Zeitschriften der Verein jährlich verkaufte bzw. ob die breite Öffentlichkeit mit diesem Magazin angesprochen wurde.

(2) Für die Inhalte dieses Magazins war das BDA zuständig. Dem Verein oblag die Herausgabe des Magazins. Ein schriftlicher Vertrag zwischen dem Verein und dem BDA lag nicht vor, es bestanden lediglich mündliche Vereinbarungen.

(3) Das BDA teilte dem RH mit, dass es weder für Ausgaben für die Erstellung dieses Magazins aufkam, noch an allfälligen Verkaufserlösen beteiligt war. Im Zuge seiner Prüfungstätigkeit stieß der RH auf einige an das BDA adressierte und von diesem beglichene Rechnungen, die eindeutig mit der Erstellung dieses Magazins zusammenhingen. Im Durchschnitt trug das BDA für das Lektorat, die redaktionelle Mitarbeit und den Versand für das Magazin „Denkmal Heute“ jährliche Ausgaben in Höhe von rd. 5.200 EUR. Die Personalkosten, die für das Verfassen der Berichtsbeiträge entstanden, erhob das BDA nicht.

### 24.2

Der RH kritisierte, dass das BDA keine Angaben über den Umfang der verteilten bzw. verkauften Exemplare des Magazins „Denkmal Heute“ machen konnte.

Der RH bemängelte, dass das BDA keine Übersicht über jene Ausgaben hatte, die es im Zuge der Erstellung von „Denkmal Heute“ trug. Der RH beanstandete, dass sich die Mitteilung des BDA, es sei für keine das Magazin „Denkmal Heute“ betreffende Ausgaben aufgetreten, als unrichtig herausstellte, weil er im Zuge seiner Erhebungen auf vom BDA beglichene Rechnungen in jährlicher Höhe von rd. 5.200 EUR stieß.

Der RH kritisierte weiters, dass der Kooperation des BDA mit jenem Verein, der Herausgeber und Verleger des Magazins „Denkmal Heute“ war, kein schriftlicher Vertrag zugrunde lag.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Der RH empfahl, mit dem Verein „Österreichische Gesellschaft der Denkmalfreunde“ schriftliche Vereinbarungen über das Ausmaß der Zusammenarbeit – auch hinsichtlich etwaiger Kostenübernahmen – abzuschließen. Zudem empfahl er, mit Hinweis auf die unrichtige Darstellung des BDA betreffend seine Ausgaben für das Magazin „Denkmal Heute“ genaue Aufzeichnungen zu führen, mit welchen Publikationen welche Ausgaben und Einnahmen verbunden waren.

- 24.3** Laut der Stellungnahme des BDA bezögen sich die übernommenen Kosten für die Zeitschrift „Denkmal heute“ auf Versand– und Logistikkosten, die seitens des BDA als Serviceleistung und nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Publikation gesehen worden seien. Die Publikation sei dem BDA von der „Gesellschaft der Denkmalfreunde“ als Gegenleistung für verfasste Berichtsbeiträge kostenlos für eine Verteilung zur Verfügung gestellt worden. Der Versand an BDA–Stakeholder sei zweckmäßigerweise über die Druckerei erfolgt, diese Kosten seien vom BDA übernommen worden.

Eine Kooperationsvereinbarung mit dem Verein „Österreichische Gesellschaft der Denkmalfreunde“ sei in Ausarbeitung.

- 24.4** Der RH entgegnete, dass die vom BDA beglichenen Rechnungen auch die redaktionelle Mitarbeit und das Verfassen von Artikeln für einzelne Ausgaben der Zeitschrift „Denkmal Heute“ betrafen und nicht nur Versand– und Logistikkosten, deren Übernahme durch das BDA ohne rechtliche Grundlage erfolgte.

## Fachpublikationen

### Anzahl und Ausgaben

- 25.1** Erworbene wissenschaftliche Erkenntnisse über Konservierungs– und Forschungsmethoden veröffentlichte das BDA im Rahmen von Standards, Richtlinien und Autorenbeiträgen. Die Ergebnisse seiner wissenschaftlichen Arbeit flossen außerdem in die Publikationsreihen und Periodika des BDA ein. Zudem bestand für das BDA der gesetzliche Auftrag, wissenschaftlich relevante Berichte im Bereich der Bodendenkmale<sup>20</sup> in einem jährlichen Druckwerk als übersichtliche Gesamtdokumentation zusammenzufassen.

Im überprüften Zeitraum verfasste das BDA 138 (2012), 184 (2013) und 185 (2014) Publikationen und Autorenbeiträge; das bedeutet einen Anstieg um 34 % vom Jahr 2012 auf das Jahr 2014.

<sup>20</sup> archäologische Funde

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Das BDA führte keine Auswertungen über die mit diesen Publikationen verbundenen Ausgaben. Eine durch den RH vorgenommene Auswertung der Sachkonten ergab die in folgender Tabelle enthaltenen Ausgaben. Aufgrund der Datenlage stellen diese Beträge Mindestangaben dar.

**Tabelle 5: Ausgaben für Fachpublikationen**

	2012	2013	2014	Summe
	in EUR <sup>1</sup>			
Fundberichte aus Österreich	65.375	49.746	11.934	127.055
Dehio	35.100	48.210	27.000	110.310
Österreichische Zeitschrift für Kunst und Denkmalpflege	16.361	15.295	63.715	95.371
Österreichische Kunstopographie	34.641	45.907	0	80.548
Fokus Denkmal	0	240	35.333	35.573
Fundberichte aus Österreich – Sonderhefte	6.418	4.494	11.549	22.461
Fundberichte aus Österreich – Materialhefte	871	9.482	0	10.353
<b>Summe Ausgaben</b>	<b>158.767</b>	<b>173.374</b>	<b>149.530</b>	<b>481.670</b>
Einnahmen	7.435	28.477	14.801	50.713
in %				
Deckung der Ausgaben durch Einnahmen	5	16	10	11

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> In den Ausgaben sind jene des Magazins „Denkmal Heute“ nicht enthalten, weil dieses unter der Vermittlungstätigkeit des BDA dargestellt ist. Ebenso sind keine Kosten für die Erstellung der Leporellos, Informationsbroschüren oder Richtlinien enthalten.

Quellen: BDA ; RH

Die oben dargestellten Ausgaben fielen insbesondere für den Druck und die Herausgabe der Publikationen an. Teilweise waren in den Aufstellungen über die Ausgaben auch die Honorarnoten für Texterstellungen oder Recherchetätigkeiten enthalten. Im Jahresdurchschnitt gab das BDA für Fachpublikationen zumindest rd. 161.000 EUR aus.

Die unregelmäßigen Ausgaben für die Österreichische Zeitschrift für Kunst und Denkmalpflege und die Fundberichte aus Österreich beruhten auf Periodenverschiebungen.

Die höchsten Ausgaben verursachte die Publikation „Fundberichte aus Österreich“, die, dem DMSG entsprechend, die wissenschaftlich relevanten archäologischen Funde eines Jahres zusammenfasste. Die Auflage dieser Publikation belief sich im jährlichen Durchschnitt auf 340 Exemplare, die Ausgaben in Höhe von rd. 42.400 EUR oder 26 % der Ausgaben für die Fachpublikationen verursachten.

Die Einnahmen aus diesen Fachpublikationen spielten mit durchschnittlich 11 % der vom RH ermittelten Ausgaben eine untergeordnete Rolle.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- 25.2** Der RH kritisierte, dass das BDA keine Auswertungen über die Ausgaben für Fachpublikationen führte, obwohl diese im Jahresdurchschnitt bei rd. 161.000 EUR lagen. Damit konnte es keine Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Publikationen treffen oder Potenziale für Einsparungen ermitteln.
- Der RH empfahl, regelmäßig die Höhe und Angemessenheit der Ausgaben für Fachpublikationen zu erheben, mögliche Einsparungspotenziale zu identifizieren und diese zu nutzen.
- 25.3** Laut Stellungnahme des BDA seien im Jahr 2012 neun, 2013 sechs und 2014 neun Publikationen, darunter auch Denkmalinventare, verfasst worden. Die Ausgaben für die Herausgabe der Publikationen seien seit 2011 im Rahmen des Publikationsbeirats in eigenen Aufstellungen geführt worden. Die Kosten für die „Fundberichte aus Österreich“ seien bereits u.a. durch ein ergänzendes e-book seit dem Prüfungszeitraum gesenkt worden.
- 25.4** Der RH hielt fest, dass das BDA bei allen von ihm herausgegebenen Publikationen regelmäßig Höhe und Angemessenheit der Ausgaben evaluieren sollte.

## Inventur der Publikationen

- 26.1** Das BDA führte keine jährlichen Inventuren seiner Publikationen durch. Lediglich 2012 und 2014 erhob das BDA Lagerbestände einzelner Publikationen, wobei teilweise nur Schätzungen vorlagen und teilweise mehrere Ausgaben einer Publikation zusammengezählt wurden. Somit verfügte das BDA über keine validen Daten über die Bestände seiner Publikationen. Über die Abnehmerzahl jeder einzelnen Publikation lagen im BDA keine Angaben auf.
- 26.2** Der RH kritisierte, dass das BDA keine aussagekräftigen, regelmäßigen Aufzeichnungen über die noch auf Lager liegenden Fachpublikationen führte. Die 2012 und 2014 durchgeföhrten Erhebungen beurteilte der RH als unvollständig bzw. unge nau, weshalb das BDA über den tatsächlichen Lagerbestand je Fachpublikation keine Kenntnis hatte. Der RH hielt zudem kritisch fest, dass das BDA über keine Informationen verfügte, welche Publikation wie oft abgenommen wurde.
- Der RH hielt weiters kritisch fest, dass er, aufgrund der mangelhaften Inventuraufzeichnungen sowie der nicht vorhandenen Abnehmerzahlen, die Angemessenheit der Auflagenhöhen nicht beurteilen konnte.
- Der RH empfahl, die Inventur der Lagerbestände jährlich durchzuführen, um eine Übersicht über die auf Lager liegenden Fachpublikationen zu erhalten.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Weiters empfahl der RH, Aufzeichnungen über die Anzahl der verkauften Exemplare jeder einzelnen Publikation zu führen.

Außerdem empfahl er, die Auflagenhöhe sämtlicher Publikationsformate auf deren Angemessenheit zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

- 26.3** Laut Stellungnahme des BDA habe es stets Kenntnis über die Publikationsbestände gehabt. Seit 2012 sei periodisch eine detaillierte Erhebung der Zahlen bzw. Inventur der im BDA vorhandenen Publikationsbestände erfolgt. Im Jahr 2016 sei auf Anregung des RH eine Erhebung auf Basis tabellarischer Dokumentation durchgeführt worden; diese werde fortlaufend aktualisiert.

Die Festlegung der Auflagenhöhe sei in Abstimmung mit den Verlagen erfolgt.

- 26.4** Der RH entgegnete, dass zu einer geordneten Verwaltungsführung eine jährlich durchzuführende Inventur der auf Lager liegenden Publikationen gehört.

## Zielgruppenerreichung

- 27.1** Das BDA veröffentlichte seine Fachpublikationen in zumindest sieben verschiedenen Formaten, einerseits in Form von regelmäßig erscheinenden Zeitschriften, andererseits in Form von Monographien. Die vom BDA für seine Fachpublikationen definierte Zielgruppe bestand aus der Fachöffentlichkeit sowie aus der einschlägig interessierten Öffentlichkeit.

Das BDA gab dem RH bekannt, dass sich die Wirksamkeit von Fachzeitschriften aus der Bibliothekpräsenz, aus dem Ergebnis von Peer Reviews, aus Referenzierungen in der nachfolgenden Fachliteratur bzw. aus dem Interesse an Tauschpartnerschaften ableiten ließ. Evaluierungen, inwiefern das BDA seine Zielgruppen mit den gewählten Publikationsformaten erreichte, lagen nicht vor. Dementsprechend konnte das BDA nicht angeben, ob die erstellten Formate die angestrebten Zielgruppen ansprachen.

- 27.2** Der RH kritisierte, dass das BDA die Wirkung der von ihm veröffentlichten Fachpublikationen nicht hinterfragte und somit auch keine Informationen vorlagen, ob das BDA die angestrebten Zielgruppen durch die von ihm veröffentlichten Formate auch erreichte.

Der RH empfahl zu hinterfragen, ob es die gewünschte Wirkung mit den durchgeführten Publikationen bei den jeweiligen Zielgruppen erreichte.

Der RH empfahl außerdem zu überprüfen, ob tatsächlich mehrere Formate notwendig sind, um die gewünschten Zielgruppen zu erreichen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 27.3

Laut Stellungnahme des BDA müsse die Zielgruppenerreichung bzw. Wirkung von Fachpublikationen realistisch betrachtet werden. Sie könne sich nur in Bibliothekspräsenz, Referenzierungen, Peer Reviews, Bezugszahlen und Tauschpartnerschaften abbilden. Darüber hinausgehende Modelle hinsichtlich der Wirkungserhebung geisteswissenschaftlicher Fachpublikationen seien dem BDA nicht bekannt. Die Entstehung von Publikationen des BDA in Kooperation mit Gebietskörperschaften und öffentlichen Einrichtungen, wie Museen etc. belege, dass in diesen Publikationen jedenfalls Wirksamkeit gegeben sei. Im Jahr 2016 sei mit Wirksamkeit ab 2017, eine weitere Klärung, Schärfung und Straffung der Publikationsformate vorgenommen worden.

## 27.4

Der RH entgegnete, dass sich die Aufgabenstellungen des BDA aus dem DMSG ergeben und daher mit den Fachpublikationen nur hoheitliche Tätigkeiten des BDA unterstützt werden sollten. Da das BDA nicht schlüssig begründen konnte, warum es Fachpublikationen in zumindest sieben verschiedenen Formaten veröffentlichte und es die Zielgruppenerreichung und Wirkung von Fachpublikationen lediglich aus Bibliothekspräsenz, Referenzierungen und ähnlichem ableitete, verblieb der RH bei seinen Empfehlungen, zu überprüfen, ob tatsächlich mehrere Formate notwendig waren, sowie zu hinterfragen, ob die gewünschte Wirkung auch erreicht wurde.

## Vertragsgestaltung

### 28.1

Das BDA schloss mit zwei Verlagen in den Jahren 1965, 1980 und 1981 Verträge, mit denen es diesen ein Exklusivrecht für einzelne Publikationsreihen einräumte. Im überprüften Zeitraum beauftragte es im Wesentlichen diese Verlage mit dem Druck und der Veröffentlichung dieser Fachpublikationen. Das jährliche Auftragsvolumen betrug zumindest rd. 52.000 EUR. Im BDA lagen für diese Publikationsreihen keine Vergleichsofferte auf.

### 28.2

Der RH kritisierte, dass das BDA zwei Verlagen in Verträgen, die 34, 35 und 50 Jahre alt waren, Exklusivrechte an Publikationsreihen eingeräumt hatte und im BDA für diese Publikationen keine Vergleichsangebote auflagen.

Der RH empfahl, die Preisangemessenheit der Publikationen durch die Einholung von Vergleichsangeboten bzw. Ausschreibungen regelmäßig zu überprüfen.

### 28.3

Laut Stellungnahme des BDA liege es im Wesen von Publikationsreihen, dass diese möglichst langfristig im selben Verlag erscheinen. Es sagte zu, dass es die weitere Vorgangsweise hinsichtlich Verlagsverträgen und Einsparungspotenzialen evaluieren werde.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Analysen zu den Auswirkungen der Tätigkeit des BDA

### 29.1

- (1) Das BDA legte dem RH allgemein gehaltene Beschreibungen der positiven Wirkungen des Denkmalschutzes vor. Eine Analyse über die Wirkung seiner Tätigkeiten führte es nicht durch.

Im Strategieplan 2013 hielt das BDA fest, dass Unterschutzstellungen „eine entzündungslose Eigentumsbeschränkung“ darstellten. Unterlagen über eine intensive Auseinandersetzung des BDA mit allen Auswirkungen des Denkmalschutzes und dabei insbesondere auch mit möglichen negativen Auswirkungen für die direkt betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer von unter Schutz gestellten Gebäuden lagen im BDA nicht auf.

(2) Das BDA gab an, dass steuerliche Änderungen (z.B. die Möglichkeit zur Absetzung von Sonderausgaben für den Denkmalschutz) zur besseren Durchsetzung des Denkmalschutzes notwendig wären. Unterlagen darüber, welche Auswirkungen steuerliche Änderungen hätten, konnte das BDA nicht vorlegen.

(3) Kundenbefragungen zum Wirken des BDA und zu den Auswirkungen der Tätigkeit des BDA fanden nicht regelmäßig statt.

(4) Die geringe Anzahl erhobener Rechtsmittel gegen Unterschutzstellungen wertete das BDA als Zustimmung der Denkmaleigentümerinnen und –eigentümer zu seiner Tätigkeit.

### 29.2

Der RH kritisierte, dass das BDA mangels Wirkungsanalysen nicht darlegen konnte, welche Wirkungen mit den eingesetzten Steuermitteln sowie durch das Tätigwerden des BDA als Behörde und als Förderungsgeber erzielt werden konnten.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Befassung des BDA mit den Auswirkungen seiner Tätigkeit auf die direkt Betroffenen und hier insbesondere auf private Denkmaleigentümerinnen und –eigentümer nicht ausreichend war.

Er wies darauf hin, dass für vom Denkmalschutz direkt Betroffene Auswirkungen eintreten können, wie etwa erhöhte Instandhaltungsaufwendungen, eine fehlende Ausnutzbarkeit der möglichen Bebauungsdichte, eine eingeschränkte Nutzung denkmalgeschützter Bauten sowie erhöhte Kosten durch die Einschaltung einer weiteren Behörde.

Der RH wies außerdem darauf hin, dass eine realistische Beurteilung der Auswirkungen, insbesondere von Unterschutzstellungen, für die direkt davon Betroffenen unerlässlich ist, um Rahmenbedingungen (z.B. steuerliche Absetzmöglichkeiten,

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



ausreichende Förderungen zum Ausgleich von Belastungen und Einschränkungen) zu schaffen, die dem Denkmalschutz zu einer erfolgreichen und positiv besetzten Umsetzung verhelfen.

Der RH empfahl dem BKA und dem BDA, einerseits alle Auswirkungen des Denkmalschutzes auf die davon Betroffenen zu erheben und andererseits den Nutzen des Denkmalschutzes aufzuzeigen. Weiters empfahl er dem BDA, regelmäßig die von seiner Tätigkeit Betroffenen zu befragen<sup>21</sup>, um mögliche Verbesserungspotenziale für seine Leistungserbringung erkennen und heben zu können.

## 29.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA stehe der Zugang des RH zur Wirkungsanalyse der unmittelbaren Tätigkeit des BDA im Spannungsverhältnis zur Vollziehung behördlicher Aufgaben. Eine intensive Auseinandersetzung des BDA mit allen Auswirkungen für die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer finde in Vollziehung der gesetzlichen Grundlagen in jedem Verfahren statt. Dies sei das Wesen des „Parteiengehörs“ und bilde die Grundlage für jede Entscheidung. Dem BDA seien daher die Auswirkungen durchaus bekannt. Die Beauftragung neuer Studien liege nicht im Wirkungsbereich des BDA als nachgeordnete Dienststelle.

(2) Laut Stellungnahme des BKA sehe es besseres Datenmaterial zu den (wirtschaftlichen, finanziellen) Auswirkungen des Denkmalschutzes als wichtige Grundlage für künftige legistische, insbesondere auch steuerrechtliche Entscheidungen; es gab aber auch zu bedenken, dass dieses Datenmaterial wegen der sehr unterschiedlichen Eigentümerstruktur, der Vielfalt von betroffenen Bauten und der stark unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur unter sehr großem Aufwand ermittelt werden könne. Das BKA werde aber die Möglichkeiten für die Gewinnung dieses Datenmaterials prüfen.

## 29.4

Der RH entgegnete dem BDA, dass die Ausübung einer behördlichen Tätigkeit kein Hindernis für die Erstellung einer fundierten Analyse aller Auswirkungen und des Nutzens des Denkmalschutzes darstellt. Ziel einer solchen Analyse durch das BDA sollte es sein, mögliche Verbesserungspotenziale für die Leistungserbringung des BDA erkennen und heben zu können.

<sup>21</sup> Befragungen sollten jedenfalls jene Personen umfassen, die von Verfahren zur Unterschutzstellung oder Veränderungen von Denkmalen sowie bei der Abwicklung von Förderungen betroffen sind.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Rechtsmittelverfahren

### Monitoring/Anzahl der erhobenen Rechtsmittel

- 30.1** (1) Bis Ende 2013 erledigte das BKA jene Rechtsmittel, die gegen Bescheide des BDA erhoben wurden. Mit der Änderung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ab 1. Jänner 2014 war das Bundesverwaltungsgericht für Beschwerden gegen die Bescheide des BDA zuständig.
- (2) Das BDA führte keine vollständige Auflistung (siehe **TZ 31**) über die insgesamt eingegangenen Rechtsmittel sowie über die Art, die Dauer und den Ausgang deren Erledigungen.
- 30.2** Der RH kritisierte, dass das BDA keine umfassenden Aufzeichnungen über sämtliche Rechtsmittel führte und keine Kennzahlen über die Art, die Dauer und den Ausgang deren Erledigungen ermittelte.
- Er empfahl, sämtliche eingegangenen Rechtsmittel so zu erfassen, dass es die Verfahrensausgänge evaluieren und Kennzahlen ermitteln kann, um daraus Erkenntnisse für Verbesserungen bei der Erledigung der Rechtsmittel zu gewinnen.
- 30.3** Laut Stellungnahme des BDA komme ihm keinerlei „Gestaltungsmöglichkeit“ bei Rechtsmittelverfahren zu. Sämtliche Rechtsmittelverfahren seien im BDA aktenmäßig erfasst und analysiert worden. Seit der Einführung der Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit mit 1. Jänner 2014 sei es zu einer größeren Zahl an Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren gekommen. Daraufhin sei im BDA die Übersicht und Auswertung der Rechtsmittelentscheidungen in tabellarischer und ausführlicher Form vorgenommen worden.
- 30.4** Der RH entgegnete, dass die vom BDA erstellte Übersicht der Rechtsmittelentscheidungen in tabellarischer Form nicht nach vordefinierten Begriffen elektronisch auswertbar war und damit eine Auswertung der Kennzahlen über die Art, die Dauer und den Ausgang deren Erledigungen nur mit erheblichen Verwaltungsaufwand, nämlich händisch, möglich war.

### Rechtsmittelerledigungen durch das Bundesverwaltungsgericht

- 31.1** (1) Mit der Änderung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ab 1. Jänner 2014 ging die Zuständigkeit über rd. 170 offene Rechtsmittelverfahren an das Bundesverwaltungsgericht über. Darunter waren unerledigte Rechtsmittelverfahren zu erlassenen Bescheiden aus dem Jahr 1991.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Eine Berufung aus dem Jahr 1998 legte das BDA im Jahr 2014 dem Bundesverwaltungsgericht vor, weil es das BDA damals verabsäumt hatte, die eingebrachte Berufung zeitgerecht der nächsten Instanz vorzulegen.

(2) Bis Mitte 2015 bearbeitete das Bundesverwaltungsgericht von den rd. 170 übertragenen Rechtsmittelverfahren insgesamt 130. Das Bundesverwaltungsgericht verwies davon 67 Bescheide (das sind 52 %) u.a. wegen mangelnder Aktualität des Gutachtens, Verletzungen des Parteiengehörs oder mangelnder Begründung über das Vorliegen der geschichtlichen, künstlerischen und kulturellen Bedeutung an das BDA zurück.

(3) Im Rahmen der 2014 und 2015 durchgeführten Workshops analysierte das BDA erstmals die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den Rechtsmittelverfahren. Bis dahin hatte das BDA die Ausgänge der Rechtsmittelverfahren in Gesprächen analysiert, worüber allerdings keine schriftlichen Protokolle oder sonstige Unterlagen (z.B. Zusammenstellungen der Rechtsmittelentscheidungen) vorlagen.

## 31.2

Der RH kritisierte, dass aus der hohen Anzahl der nicht zeitgerecht erledigten Berufungen für die Berufungswerberinnen und –werber eine Rechtsunsicherheit entstand. Angesichts einer 1998 versäumten Vorlage und erst 2014 dem Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Berufung wies der RH außerdem auf die Wichtigkeit der Erfassung und Verfolgung aller eingelangten Rechtsmittel hin.

Der RH wies kritisch auf die hohe Zahl der vom Bundesverwaltungsgericht an das BDA zurückverwiesenen Fälle hin, woraus auf eine unzureichende Nachvollziehbarkeit der Bescheide des BDA zu schließen war.

Der RH kritisierte weiters, dass das BDA die Verfahrensausgänge erst ab 2014 nachvollziehbar evaluierte.

**Um Schwächen in Aufbau, Inhalt und Argumentation der Gutachten frühzeitig aufdecken zu können, empfahl er, die Rechtsmittelentscheidungen regelmäßig zu analysieren, um eine hohe Qualität der Bescheide zu gewährleisten.**

## 31.3

Laut Stellungnahme des BDA drücke sich die Qualität des Verwaltungshandelns des BDA insbesondere darin aus, dass laut Erhebung im Jahr 2014 (Einführung der Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit) lediglich gegen 0,35 % der 3.159 im Jahr 2014 erlassenen Bescheide des BDA das Rechtsmittel der Beschwerde erhoben worden sei. Im Schnitt werde von den seit 2014 beim Bundesverwaltungsgericht eingebrachten Beschwerden nur einem Zehntel stattgegeben.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Zusammenwirken Vereine – BDA

### 32.1

- (1) Das BDA konnte keine Auflistung jener Vereine oder sonstigen Einrichtungen vorlegen, mit denen es im überprüften Zeitraum zusammenarbeitete. Recherchen ergaben, dass das BDA mit einzelnen Vereinen teilweise sehr eng zusammenarbeitete bzw. verflochten war. Das BDA zahlte im überprüften Zeitraum zwischen zehn und zwölf Mitgliedsbeiträge pro Jahr an verschiedene Vereine oder ähnliche Einrichtungen.
- (2) Der Verein „Österreichische Gesellschaft der Denkmalfreunde“ organisierte mehrere Fundraising–Dinner, deren Einnahmen für die Restaurierung von Denkmälern, die das BDA auswählte, verwendet wurden. Weiters gab dieser Verein das Magazin „Denkmal Heute“ heraus, für dessen textliche Gestaltung das BDA zuständig war. Nach Mitteilung des BDA seien Ausgaben und Einnahmen, die im Zusammenhang mit der Publikation dieses Magazins standen, dem Verein zugefallen (siehe [TZ 24](#)). Schriftliche Vereinbarungen über die Zusammenarbeit des BDA mit diesem Verein lagen nicht vor.
- (3) Die Statuten des Vereins zur „Förderung der Baudenkmalpflege“ hielten fest, dass alle Projekte und Veranstaltungen des Vereins in Kooperation mit der Abteilung des BDA „Informations– und Weiterbildungszentrum Baudenkmalpflege – Kartause Mauerbach“ stattfanden.

Der Sitz dieses Vereins befand sich in der Kartause Mauerbach in den Räumlichkeiten des BDA.

Eine leitende Mitarbeiterin des BDA war stellvertretende Obfrau und Kassierin dieses Vereins.

Dieser Verein führte gemeinsam mit dem BDA einen Museumsshop in der Kartause Mauerbach und stellte hierfür das notwendige Personal zur Verfügung. Weiters war dieser Verein Mitveranstalter bei diversen Ausstellungen und einem Konzertzyklus, die in der Kartause stattfanden.

Dieser Verein wirkte auch bei der Gestaltung und Abwicklung des Seminarprogramms des BDA mit. Im Jahr 2012 legte der Verein dem BDA Rechnungen für die Konzepterstellung und Durchführung von Kursen vor. Die sachliche Richtigkeit dieser Zahlungen bestätigte für das BDA jene Mitarbeiterin, die auch organschaftliche Vertreterin in ebendiesem Verein war. Ab dem Jahr 2013 übertrug das BDA dem Verein die Auswahl und Beauftragung der Kursvortragenden, um sich nicht der „Gefahr von eventuellen Sozialversicherungszahlungen auszusetzen“. Somit bezahlte der Verein die Kursvortragenden und erhielt zur Kostendeckung einen Teil der Kurseinnahmen des BDA. Dadurch, dass das BDA Beauftragung und Bezahlung der Kursvortragenden in den Verein ausgelagert hatte, konnte der RH diese Tätigkeiten

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



nicht überprüfen. Schriftliche Vereinbarungen mit dem BDA über das Ausmaß der Zusammenarbeit, die Abwicklung der finanziellen Gebarung, Einschaurechte, etc. lagen nicht vor.

(4) Im Verein „Österreichischer Restauratorenverband“ war ein Mitarbeiter des BDA Mitglied des Vorstands. Das BDA beauftragte ein anderes Vorstandsmitglied dieses Vereins mit Restaurierungstätigkeiten. Ein weiterer Auftrag des BDA zur Restaurierung erging an ein Mitglied desselben Vereins. Vergleichsangebote zu diesen Beauftragungen holte das BDA nicht ein. Im Zuge von Restaurierungsprojekten gab das BDA Empfehlungen zur Beauftragung eines Vorstandsmitglieds dieses Vereins auch an Dritte.

## 32.2

(1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei zumindest zwei Vereinen (Förderung der Baudenkmalflege, Österreichischer Restauratorenverband) das Risiko eines Interessenskonflikts bestand, weil das BDA in Geschäftsbeziehungen mit Vereinen trat, in denen einzelne seiner Bediensteten im jeweiligen Vereinsvorstand tätig waren. Weiters hielt der RH kritisch fest, dass das BDA ein Vorstandsmitglied eines Vereins für Restaurierungen empfahl, das mit einem Mitarbeiter des BDA im selben Vereinsvorstand tätig war.

(2) Ferner kritisierte der RH, dass das BDA die Abwicklung und Finanzierung der Kursvortragenden an einen Verein auslagerte und dies mit dem Risiko, sich „eventuellen Sozialversicherungszahlungen auszusetzen“, begründete. Er beanstandete, dass die Verpflichtung zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen keinen Grund für die Auslagerung von Aufgaben in einen Verein darstellte. Weiters hielt der RH fest, dass durch diese Auslagerung die Erfüllung der Aufgabe durch den RH nicht überprüfbar war.

(3) Der RH kritisierte, dass das BDA keine Aufstellung über die teilweise sehr umfangreiche Zusammenarbeit mit Vereinen oder ähnlichen Einrichtungen vorlegte und mit keinem der erwähnten Vereine schriftliche Vereinbarungen über beispielsweise rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen, Haftungsfragen oder Kontrollrechte abschloss.

Der RH empfahl,

- die Zusammenarbeit mit Vereinen, bei denen ein Interessenskonflikt vorliegen könnte, zu vermeiden bzw. bestehende Verflechtungen offenzulegen und die Vorteile einer solchen Zusammenarbeit darzulegen, sowie
- die Zusammenarbeit mit Vereinen zu dokumentieren und schriftliche Vereinbarungen, insbesondere über das Ausmaß der Tätigkeiten und Einschau- sowie Mitspracherechte, abzuschließen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 32.3

Laut Stellungnahme des BDA erfordere die Vermittlung der Denkmalpflege in der Öffentlichkeit das Zusammenwirken mit dem bürgerschaftlichen Engagement. Die Beteiligung von Beschäftigten des BDA an Vereinstätigkeiten sei dahingehend geregelt worden, dass keine Geschäftsbeziehungen von Vereinen zum BDA berührt sein dürfen. So gelte seit 2011, dass in solchen Fällen Beschäftigte des BDA nicht an der Vereinstätigkeit mitzuwirken haben. Eine diesbezügliche Information an das Ministerium vom 6. Juli 2012 liege vor. Aktuell werde das BDA die entsprechenden Veranlassungen hinsichtlich des „Vereins zur Förderung der Baudenkmalpflege“ in Mauerbach und der „Gesellschaft der Denkmalfreunde“ treffen.

Laut Stellungnahme des BDA zahle es Mitgliedsbeiträge lediglich in jenen Fällen, in denen mit dem Mitgliedsbeitrag der Bezug von Publikationen (z.B. Jahrbücher der Vereine) für die Amtsbibliothek inkludiert sei.

Laut Stellungnahme des BDA ließen sich Beauftragungen des BDA an Mitglieder des „Österreichischer Restauratorenverband“ nicht vermeiden. Die Thematik der Vorstandsfunktion eines Mitarbeiters des BDA in diesem Verein werde aber bereinigt.

## Gebarung

### Detailbudget Denkmalschutz

#### 33

Innerhalb des Detailbudgets Denkmalschutz wirtschaftete das BDA gemeinsam mit der Abteilung II/4 – Denkmalschutz und Kunstrückgabeangelegenheiten des BKA. Die dem BDA zur Verfügung stehenden Mittel resultierten aus der zwischen der Sektion II des BKA und dem BDA abgeschlossenen Budgetvereinbarung.

Das Detailbudget Denkmalschutz stellte sich in den Jahren 2012 bis 2014 wie folgt dar:

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt

**Tabelle 6: Detailbudget Denkmalschutz 2012 bis 2014**

	2012	2013	2014	Entwicklung
				2012 bis 2014
Auszahlungen aus Personalaufwendungen	10,68	10,69	10,66	-0
Auszahlungen aus Investitionstätigkeiten	0,23	0,44	0,18	-22
Auszahlungen aus Transfers (Förderungen)	reell	13,26	12,32	13,00
	zweckgebunden <sup>1</sup>	3,60	5,39	3,56
Auszahlungen aus Sachaufwendungen	4,62	4,63	5,38	16
<b>Auszahlungen gesamt</b>	<b>32,38</b>	<b>33,46</b>	<b>32,77</b>	<b>1</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> zweckgebundene Förderungen waren im BDA die Spenden und im BKA der Kunstförderungsbeitrag

Quellen: BKA; BDA; RH

## Personalaufwand

### Eingesetztes Personal

#### 34.1

(1) Der Personalstand und die Vollzeitäquivalente (VZÄ) der Abteilung II/4 des BKA und des BDA stellte sich in den Jahren 2012 bis 2014 wie folgt dar:

**Tabelle 7: Personalstand und VZÄ im Bereich Denkmalschutz 2012 bis 2014**

	2012	2013	2014	Entwicklung
				2012 bis 2014
<b>BKA – Abteilung II/4</b>				
Personen	7	8	5	-29
VZÄ	7	8	5	-29
<b>BDA</b>				
Personen	194	192	191	-2
VZÄ	179,88	181,60	180,80	1

Quellen: BKA; RH

Der Personalstand in der Fachabteilung des BKA verringerte sich von 2012 bis 2014 um 2 VZÄ bzw. 29 %, jener im BDA stieg um 0,92 VZÄ bzw. um 1 % an.

Die jeweils vom BDA und BKA an den RH gemeldeten Daten über den Personalstand des BDA im Zeitraum 2012 bis 2014 stimmten nicht überein.<sup>22</sup> Das BDA klärte die Differenz nicht auf.

<sup>22</sup> Im RH-Bericht sind die Daten des BKA angeführt.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Die Auszahlungen aus Personalaufwendungen der Abteilung II/4 des BKA und des BDA entwickelten sich in den Jahren 2012 bis 2014 wie folgt:

**Tabelle 8: Auszahlungen aus Personalaufwendungen im Bereich Denkmalschutz 2012 bis 2014**

	2012	2013	2014	Entwicklung 2012 bis 2014
	in Mio. EUR			in %
BKA – Abteilung II/4	0,35	0,37	0,36	3
BDA	10,33	10,32	10,30	-0

Quellen: BKA; RH

Von 2012 bis 2014 stiegen die Auszahlungen aus Personalaufwendungen in der Abteilung II/4 des BKA um 3 % an, jene im BDA verringerten sich geringfügig.

(2) Das BDA beschäftigte neben seinem Personal noch Leihpersonal, und zwar zwischen fünf (2012) und 18 Personen (2014). Nachfolgende Tabelle zeigt die jährlichen Kosten und den Stand des Leihpersonals.

**Tabelle 9: Jährliche Kosten und Stand des Leihpersonals**

	2011	2012	2013	2014
	in EUR			
jährliche Kosten	12.846	149.472	183.510	545.032
Anzahl				
Stand zum Jahresende	4	5	6	18

Quellen: BDA; RH

Die Kosten und der Stand des Leihpersonals stiegen im BDA von 2011 bis 2014 stark an. Im Jahr 2014 beliefen sich die jährlichen Kosten auf rd. 545.000 EUR. Sechs Personen des Leihpersonals waren 2013 und 2014 durchgehend beschäftigt.

(3) Das BDA beauftragte in den Jahren 2012 bis 2014 jedes Jahr durchschnittlich 62 Werkverträge, für die im jährlichen Durchschnitt rd. 442.000 EUR anfielen. Die Aufträge des BDA an Werkvertragsnehmerinnen und Werkvertragsnehmer betrafen u.a. Arbeiten, die in das Aufgabengebiet von Beschäftigten fielen. Unter Heranziehung eines Personalaufwands für ein VZÄ in Höhe von 59.000 EUR pro Jahr entsprachen die jährlichen Kosten für die Werkverträge jenen für etwa acht Beschäftigte.

(4) Der Personalstand des BDA einschließlich des Leihpersonals und der Werkvertragsnehmerinnen bzw. Werkvertragsnehmer stellte sich wie folgt dar:

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



**Tabelle 10: VZÄ aus Personalstand, Leihpersonal und Werkvertragsnehmerinnen bzw. Werkvertragsnehmern**

	2012	2013	2014	Entwicklung 2012 bis 2014
	in VZÄ			in %
Personalstand	179,88	181,60	180,80	1
Leihpersonal <sup>1</sup>	2,53	3,11	9,24	265
Werkvertragsnehmer <sup>1</sup>	7,17	7,66	7,51	5
Gesamtstand	189,58	192,37	197,55	4

<sup>1</sup> Kosten für Leihpersonal bzw. für Werkvertragsnehmerinnen und Werkvertragsnehmer umgerechnet in VZÄ

Quellen: BDA; RH

(5) Aufzeichnungen darüber, für welche Tätigkeiten die Beschäftigten des BDA wie viel Zeit aufwendeten (Ressourcenaufzeichnungen), führten diese nicht (siehe [TZ 6](#)).

## 34.2

(1) Der RH wies darauf hin, dass im BDA seit 2011 der Stand an Leihpersonal auf das rund Fünffache und die Ausgaben für Leihpersonal auf das rund 42–Fache anstieg. Weiters hielt er fest, dass sechs Personen des vom BDA eingesetzten Leihpersonals 2013 und 2014 durchgehend beschäftigt waren.

Der RH kritisierte den Anstieg an Leihpersonal, obwohl vom BDA keine zusätzlichen Aufgaben wahrzunehmen waren und sich der Personalstand von 179,88 VZÄ auf 180,80 VZÄ um rd. 1 VZÄ erhöhte. Er bemängelte auch, dass das BDA mangels Ressourcenaufzeichnung seiner Beschäftigten keine Kenntnis über den tatsächlichen Personaleinsatz für die erbrachten Leistungen hatte; somit war nicht nachvollziehbar, inwieweit das Leihpersonal sowie die beauftragten Werksvertragsleistungen erforderlich waren.

Der RH empfahl, die Personalressourcen derart zu steuern, dass die Aufgaben grundsätzlich ohne zusätzliches Leihpersonal wahrgenommen werden können. Dazu wären sowohl eine Aufgabenkritik als auch die Anpassung des Leistungsportfolios an die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben durchzuführen.

Weiters empfahl er, eine Begründung, Änderung und Auflösung von Leiharbeitsverhältnissen vorab mit dem BKA insbesondere dann zu klären, wenn es sich um mehrjährige Beschäftigungsverhältnisse handelt.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass das BDA die Personalstandsmeldungen nicht mit jenen des BKA abstimmte und die aufgezeigte Differenz der Daten nicht erklären konnte.

Er empfahl dem BKA und dem BDA, verstärktes Augenmerk auf zwischen dem BDA und dem BKA abgestimmte Daten zum Personalstand zu legen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 34.3

Laut Stellungnahme des BDA sei es eine nachgeordnete Dienststelle des BKA und habe somit keinen Einfluss auf die Anzahl des zur Verfügung gestellten Personals, weil dies im Stellenplan vorgegeben sei. Auch sei das BDA keine bezugsauszahlende sowie haushaltsführende Stelle.

Das BDA teilte auch mit, dass eine Vermengung von Dienst- und Werkvertragsverhältnissen verzerrend und somit unzweckmäßig erscheine. Werkverträge würden keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ersetzen, sondern anlassbezogene Projektarbeiten betreffen.

Der Einsatz der Leiharbeitskräfte sei laut der Stellungnahme des BDA bedarfsbedingt zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes notwendig gewesen. Am 12. September 2013 sei das damals zuständige BMUKK auch schriftlich auf den Personalbedarf hingewiesen worden; dies sei auch beim Ressortwechsel Anfang 2014 dargelegt worden.

Auch sei laut Stellungnahme das Arbeitsvolumen der gesetzlich aufgetragenen Tätigkeiten stetig angewachsen. Allein bei der Anzahl der Bescheide von Veränderungsmaßnahmen betrage der Zuwachs im Prüfungszeitraum mehr als 30 %.

In Kenntnis des Bedarfs seien dem BDA zwischenzeitlich seitens des BKA zusätzliche neun Planstellen zugewiesen worden, weswegen die bestehenden Arbeitsleihverhältnisse aufgelöst werden könnten.

Laut Stellungnahme des BKA werde es Maßnahmen zu einer besseren Abstimmung der Daten zum Personalstand prüfen.

## 34.4

Der RH erwiderte, dass es sich bei den Werkverträgen um Aufträge des BDA handelte. Diese betrafen u.a. Arbeiten, die dem BDA mit dem DMSG sowie dem Statut übertragen wurden und damit klar in die Kerntätigkeit des BDA fielen (z.B. die Erarbeitung von Grundlagen zur Erstellung von Unterschutzstellungen, die tabellarische Dokumentation der Evaluierungsergebnisse von Gemälderestaurierungen, Recherchearbeiten und die Organisation des Tages des Denkmals).

Der RH stellte deshalb im Sinne eines Vergleichs einerseits die VZÄ der Leih- und Werkverträge im Verhältnis zu den Beschäftigten des BDA und andererseits den monetären Umfang dieser Aufträge dar. Er wies dabei auch ausdrücklich und kritisch auf den Anstieg des Leihpersonals und der Kosten dafür im Prüfungszeitraum hin.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Leihpersonal – Vergabe der Verträge

### 35.1

Ab dem Jahr 2011 rief das BDA über einen Personaldienstleister Leihpersonal für verschiedenste Tätigkeiten<sup>23</sup> im BDA ab, wofür damals eine Rahmenvereinbarung der Bundesbeschaffung GmbH (**BBG**) zur Bereitstellung von Leihpersonal gemäß dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz vorlag. Damit war die vergaberechtliche Deckung für die Bundesdienststellen sichergestellt.

Diese Rahmenvereinbarung war im August 2013 ausgelaufen. Das BDA rief auch nach dem August 2013 bei diesem Personaldienstleister aus dieser abgelaufenen Rahmenvereinbarung bis zum Zeitpunkt der Überprüfung durch den RH Leihpersonal ab.

Bei der Vermittlung von Arbeit und Arbeitskräften handelte es sich lt. § 6 BVergG 2006 um die Vergabe eines nicht-prioritären Dienstleistungsauftrags. Gemäß § 141 Abs. 3 BVergG 2006 war die Vergabe von nicht-prioritären Dienstleistungsaufträgen in einem formfreien Verfahren unmittelbar an einen ausgewählten Unternehmer (Direktvergabe) nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000 EUR zulässig. Die Kosten für jene 15 Personen, die das BDA im Jahr 2014 zusätzlich als Leihpersonal von einem Personaldienstleister aufgenommen hatte, beliefen sich auf rd. 260.000 EUR.<sup>24</sup>

Da das BDA auf Grundlage der im August 2013 ausgelaufenen Vereinbarung bei einem Personaldienstleister auch nach dem August 2013 Leihpersonal abrief, hatte es Direktvergaben durchgeführt, die nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000 EUR in einem formfreien Verfahren zulässig waren.

### 35.2

Der RH wies darauf hin, dass die Rahmenvereinbarung der BBG zur Bereitstellung von Leihpersonal im August 2013 ausgelaufen war. Er beanstandete, dass das BDA auf der Grundlage der im August 2013 ausgelaufenen Rahmenvereinbarung auch nach August 2013 bei einem Personaldienstleister Leihpersonal abrief. Insbesondere kritisierte er, dass das BDA ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens im Jahr 2014 weiteres Leihpersonal abrief, für das Kosten von rd. 260.000 EUR anfielen, und dass durch die gewählte Vorgangsweise der Schwellenwert für eine formfreie Direktvergabe von 100.000 EUR überschritten war.

<sup>23</sup> Teamassistenz für Sekretariatstätigkeiten und Förderungsabwicklungen; Fachreferentinnen und –referenten für die Abteilungen des Regionalbereichs und die Bereiche Archäologie, Öffentlichkeitsarbeit, Finanz, Rechtsabteilung, Konservierung und Restaurierung sowie IT

<sup>24</sup> Gemäß § 16 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006 wäre bei Dienstleistungsaufträgen, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, bei unbefristeten Aufträgen mit einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten (sogar) das 48-Fache des zu leistenden Monatsentgeltes als geschätzter Auftragswert anzusetzen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Der RH empfahl, die vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten und bei der Beschaffung von Leihpersonal, falls vorhanden, aktuelle Rahmenvereinbarungen der BBG heranzuziehen.

- 35.3** Laut der Stellungnahme des BDA sei der Empfehlung des RH zwischenzeitlich nachgekommen worden.

## Sachaufwand

### Höhe und Zusammensetzung des Sachaufwands

- 36.1** (1) Der Sachaufwand war jener Aufwand, der weder dem Personal- noch dem Transfer- oder dem Finanzaufwand zugeordnet werden kann.<sup>25</sup>

Der Anteil des Sachaufwands am Detailbudget Denkmalschutz betrug im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014 rd. 15 %.

Der Sachaufwand für den Denkmalschutz teilte sich zwischen der Abteilung II/4 im BKA und dem BDA in den Jahren 2012 bis 2014 wie folgt auf:

Tabelle 11: Sachaufwand im Bereich Denkmalschutz 2012 bis 2014

	2012	2013	2014	Entwicklung 2012 bis 2014
	in Mio. EUR			in %
BKA – Abteilung II/4	1,39	1,12	1,44	4
BDA	3,23	3,50	3,94	22

Quellen: BKA; BDA; RH

Die Steigerung des Sachaufwands beim BDA um 22 % war im Wesentlichen auf höhere Ausgaben für Leihpersonal und das Projekt DEMIS (siehe auch [TZ 57 ff.](#)) zurückzuführen.

(2) Das BDA verbuchte im Sachaufwand unter anderem auch die Ausgaben für das Leihpersonal. Für das vom BDA im Jahr 2014 beschäftigte Leihpersonal beliefen sich die jährlichen Kosten auf rd. 545.000 EUR. Im Jahr 2014 setzte das BDA rd. 14 % seines Sachaufwands für Leihpersonal ein.

Das BDA beauftragte in den Jahren 2012 bis 2014 jedes Jahr durchschnittlich 62 Werkverträge, für die Aufwendungen im jährlichen Durchschnitt in Höhe von

<sup>25</sup> § 30 (3) BHG 2013

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



442.000 EUR anfielen. Der Anteil dieser vom BDA bezogenen Werkleistungen an seinem Sachaufwand lag im Jahr 2014 bei rd. 11 %.

Somit gab das BDA für Werkverträge und Leihpersonal im Jahr 2014 rd. 987.000 EUR aus. Das entsprach rd. 10 % seines Personalaufwands oder rd. 25 % seines Sachaufwands.

(3) Die Verbuchung von Ausgaben des Sachaufwands durch das BDA erfolgte unsystematisch. So wurden beispielsweise Ausgaben für Druckwerke sowohl unter „Druckwerke“ als auch „Sonstiges“ verbucht, Werkleistungen fanden sich unter „Werkleistungen“ sowie unter „Sonstiges“.

## 36.2

(1) Der RH wies darauf hin, dass im Jahr 2014 das BDA rd. 25 % seines Sachaufwands für Leihpersonal und Werkverträge verwendete. Er hielt kritisch fest, dass, als Folge des Zukaufs von dauerhaft beschäftigtem Leihpersonal, Ausgaben für Personal als Sachaufwand verrechnet wurden. Dies stellte eine Umgehung der Personalbewirtschaftung über Planstellen dar und entsprach nicht dem im BHG niedergelegten Grundsatz der Transparenz. Dies unterlief den Grundsatz der Budgetwahrheit.

**Der RH empfahl dem BDA, Vorgaben des BKA zur Personalbewirtschaftung nicht durch dauerhaft beschäftigtes Leihpersonal zu unterlaufen.**

In Folge der durch das BDA vorzunehmenden Optimierung des Personaleinsatzes empfahl der RH dem BKA, die Höhe des betrieblichen Sachaufwands zu evaluieren und das Budget für den betrieblichen Sachaufwand an die erforderliche Höhe anzupassen.

(2) Ferner hielt der RH kritisch fest, dass das BDA gleichartige Ausgaben des Sachaufwands teilweise auf unterschiedlichen Konten verbuchte. Er bemängelte, dass damit aus der Kontenbezeichnung nicht klar auf die Höhe der gesamten diesbezüglichen Ausgaben geschlossen werden konnte.

**Er empfahl dem BDA, gleichartige Ausgaben des Sachaufwands immer auf den gleichen Konten zu verbuchen, um damit den Budgetvollzug richtig und transparent darzustellen.**

## 36.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA seien Personalleihen aus dem Sachaufwand zu bedecken. Das BDA führte weiters aus, dass eine Ableitung der Einzelfälle auf eine generell unsystematische Verbuchung nicht nachvollziehbar sei, weil seitens des RH in diesem Zusammenhang auch systemisch bedingte Faktoren wie die Haushaltsrechtsreform 2013 sowie die im Bund 2013 durchgeföhrte Kontenharmonisierung unbeachtet geblieben seien.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(2) Laut Stellungnahme des BKA sei es grundsätzlich sinnvoll, dass unter Beachtung der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit bestimmte Leistungen durch Werkverträge zugekauft würden. Das BKA teile die Kritik des RH an der Beschäftigung von Leihpersonal und habe bereits die Voraussetzungen für die Besetzung von neuen Planstellen durch das BDA geschaffen.

## 36.4

Der RH bekräftigte, dass dauerhaft beschäftigtes Leihpersonal eine Umgehung der Personalbewirtschaftung über Planstellen darstellt und dem im BHG festgelegten Grundsatz der Transparenz zuwiderläuft. Zu den Ausführungen des BDA zur Haushaltsrechtsreform 2013 und einer Kontenharmonisierung entgegnete der RH, dass etwa im Oktober und November 2013 Druckleistungen für die Publikation Fundberichte einerseits auf der Finanzposition „1–7291.900 Sonstiges“ und andererseits auf der Finanzposition „1–4570.000 Druckwerke“ verbucht wurden, was jedenfalls nicht zur Transparenz im Budgetvollzug beitrug.

## Aufwandsentschädigung für den Denkmalbeirat

### 37.1

Der Denkmalbeirat war ein Gremium zur Beratung des BDA bei der Lösung von Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Die Tätigkeit im Denkmalbeirat war ehrenamtlich. Das BDA überwies der Vorsitzenden des Denkmalbeirats und ihrem Stellvertreter die Aufwandsentschädigung in Höhe von insgesamt jährlich 8.400 EUR pauschal. Eine Berechnung bzw. der Nachweis, dass die monatliche Höhe von 400 EUR (Vorsitzende) bzw. 300 EUR (Stellvertretender Vorsitzender) dem entstandenen Aufwand entsprach, lag nicht vor.

### 37.2

Der RH kritisierte, dass die Aufwandsentschädigung an die Vorsitzende des Denkmalbeirats und ihren Stellvertreter pauschal gewährt wurde, ohne zu erheben, wie hoch der durchschnittliche Aufwand für deren Tätigkeit im Denkmalbeirat war.

**Er empfahl dem BKA, den Aufwand der Vorsitzenden des Denkmalbeirats und ihres Stellvertreters zu erheben und darauf basierend die Aufwandsentschädigung zu regeln.**

### 37.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA sei die Aufwandsentschädigung für den Denkmalbeirat gemäß der Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über den Denkmalbeirat, BGBl. II Nr. 572/2003 (§ 14 Abs. 2) gewährt worden.

(2) Laut Stellungnahme des BKA stünden gemäß DMSG den Mitgliedern des Denkmalbeirats für die Erstellung von bestimmten schriftlichen Gutachten Gebühren in der Höhe der Gebühren für Sachverständige nach dem Gebührenanspruchsgesetz zu, sodass die Tätigkeiten der Mitglieder des Denkmalbeirats nach dem DMSG nicht

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



grundsätzlich als ehrenamtlich zu verstehen sei. Die Verordnung über den Denkmalbeirat sehe vor, dass die Tätigkeit für den Denkmalbeirat ein unentgeltliches Ehrenamt ist, regle aber gleichzeitig auch Pauschalierungen für die Tätigkeit der Mitglieder des Denkmalbeirats, nämlich monatlich für den Vorsitz 400 EUR und für den Stellvertretenden Vorsitz 300 EUR. Die Höhe der Entschädigung sei seit 2003 unverändert. Das BKA verwehre sich nicht gegen eine Überprüfung der Höhe der Entschädigung, sehe aber vorläufig keinen Grund zur Annahme, dass diese zu hoch bemessen sei.

- 37.4** Der RH entgegnete, dass die Angemessenheit des pauschalierten Betrags regelmäßig zu überprüfen ist.

## Transfers (Förderungen)

### Auszahlungen

- 38** Die Höhe der vom BKA und BDA für die Instandhaltung, Instandsetzung und Restaurierung von Denkmalen ausbezahlten Förderungen sowie die Höhe der nur zweckgebunden zu verwendenden Spenden, die vom BDA über Treuhandkonten eingenommen und ausbezahlt wurden, stellten sich in den Jahren 2012 bis 2014 wie folgt dar:

Tabelle 12: Transfers (Förderungen) für den Denkmalschutz

	2012	2013	2014	Durchschnitt
in Mio. EUR				
vom BKA ausbezahlt	3,95	3,51	3,48	3,65
vom BDA ausbezahlt	10,22	9,72	10,25	10,06
Zwischensumme	14,17	13,23	13,73	13,71
Förderungen über zweckgebundene Spenden <sup>1</sup>	2,69	4,48	2,83	3,33
<b>gesamt</b>	<b>16,86</b>	<b>17,71</b>	<b>16,56</b>	<b>17,04</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Diese Mittel wurden vom BDA über Treuhandkonten eingenommen und als Förderungen ausbezahlt. Die Steigerung von 2012 auf 2013 war durch einzelne große Spenden, wie z.B. für den Dom in Gurk (Kärnten) oder den Halterturm in Hainburg (Niederösterreich), begründet.

Quellen: BKA; BDA; RH

Die Gesamtsumme der ausbezahnten Förderungen stieg von 2012 auf 2013 um 5 %. Dies war vor allem auf die Steigerung bei den durch Spenden finanzierten Förderungen zurückzuführen. Von 2013 auf 2014 ging die Gesamtsumme der Förderungen wieder um 6 % zurück. Der Durchschnitt der Förderungen belief sich in den Jahren 2012 bis 2014 auf rd. 17,04 Mio. EUR.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Die Anzahl der Förderfälle zeigte folgenden Verlauf:

**Tabelle 13: Anzahl der Förderfälle für Denkmale**

	2012	2013	2014	Durchschnitt
	Anzahl der Fälle			
BKA	65	70	63	66
BDA	1.344	1.256	1.143	1.248
Förderungen über zweckgebundene Spenden	203	191	170	188
<b>gesamt</b>	<b>1.612</b>	<b>1.517</b>	<b>1.376</b>	<b>1.502</b>

Quellen: BKA; BDA; RH

Die Anzahl der jährlich ausbezahlten Förderfälle ging von 2012 bis 2014 um 236 Förderfälle oder 15 % zurück und belief sich im jährlichen Durchschnitt auf rd. 1.502 Förderfälle. Von 2012 bis 2014 gelangte je Förderfall ein Betrag von durchschnittlich rd. 11.332 EUR zur Auszahlung.

## Zuständigkeit für die Förderungsvergabe

### 39.1

Das BKA<sup>26</sup> ordnete mit 1. Jänner 2010 die Zuständigkeit für die Vergabe der Förderungen neu. Ein wesentliches Ziel war dabei, das BDA als diejenige Organisation zu stärken, die direkt mit den unmittelbar Betroffenen in Kontakt stand, und die Aufgaben des BKA auf die strategische Steuerung zu konzentrieren.

In folgenden Förderungsbereichen verblieb die Förderungsvergabe auch nach dieser Neuordnung in der Zuständigkeit des BKA:

- Förderungen im Zusammenhang mit dem UNESCO-Welterbe,
- Förderungen über 100.000 EUR,
- Fassadenrestaurierungsaktionen<sup>27</sup>,
- Restaurierungsvorhaben von Stiften und Klöstern und
- im speziellen Interesse des BKA liegende Förderungen innerhalb des Budgetrahmens des BKA.

<sup>26</sup> Bis März 2014 war das BMUKK für den Denkmalschutz zuständig.

<sup>27</sup> Im Oktober 2011 und in den darauffolgenden Budgetvereinbarungen wurde das BDA vom BKA ersucht, die laufenden Fassadenrestaurierungsaktionen im eigenen Bereich weiterzuführen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Durch diese Neuordnung war das BDA für rd. 80 % und das BKA für rd. 20 % der Förderungsvergaben zuständig; davor hatte das BDA rd. 60 % und das BKA rd. 40 % des Förderungsbudgets vergeben.

Auch bei jenen Förderungen, die das BKA vergab, war das BDA sehr stark in den Prozessablauf eingebunden. So holte das BKA für die Entscheidung über die Förderungsvergabe vom BDA beispielsweise eine Stellungnahme ein, die im BDA sowohl die Ressourcen des Finanzreferats als auch der zuständigen Fachabteilung beanspruchte. Auch lag die Abrechnung und Kontrolle der vergebenen Förderung nahezu ausschließlich in der Sphäre des BDA.

Der RH hatte bereits in seinem Bericht über das BDA<sup>28</sup>, veröffentlicht im Jahr 2000, dem BKA empfohlen, die gesamte Förderungsvergabe nur durch eine Stelle, zweckmäßigerweise durch das BDA, besorgen zu lassen.

## 39.2

Der RH kritisierte, dass das BKA bei der Neuordnung der Förderungsvergabe im Jahr 2010 nicht, wie vom RH empfohlen, die gesamte Zuständigkeit dem BDA übertragen hatte, sondern seitdem nach wie vor die Förderungsentscheidung über rd. 20 % des Förderungsbudgets selbst traf. Damit setzte es zum einen die vom BKA definierten Ziele bei der Neuordnung der Förderungsvergabe – nämlich das BDA als diejenige Organisation zu stärken, die direkt mit den unmittelbar Betroffenen in Kontakt stand, und das BKA auf die strategische Steuerung zu konzentrieren – nicht konsequent um. Zum anderen bestanden dadurch bei der Vergabe von rd. 20 % des Förderungsbudgets für den Denkmalschutz nach wie vor vermeidbare Doppelgleisigkeiten.

**Der RH empfahl dem BKA, auch die bei ihm verbliebene Zuständigkeit für die Förderungsvergabe dem BDA zu übertragen und sich ausschließlich auf die strategische Ausrichtung sowie das Monitoring der Förderungsprogramme zu konzentrieren.**

## 39.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA stimme es der Empfehlung des RH zu, das BKA möge die bei ihm verbliebene Zuständigkeit für die Förderungsvergabe dem BDA übertragen.

(2) Laut Stellungnahme des BKA würden bereits jetzt rd. 80 % der Förderungen direkt durch das BDA vergeben und das BKA behalte sich lediglich die Förderung besonders bedeutender, typischerweise in erhöhtem Maße im gesamtösterreichischen Interesse gelegenen Vorhaben vor. Das BKA halte diese Verteilung auch weiterhin für grundsätzlich sinnvoll, weil sie eine positive Verschränkung der Tätigkeiten des BDA und des BKA bewirke und wegen der klaren Aufgabenverteilung keine relevanten Doppelgleisigkeiten bringe.

<sup>28</sup> Bericht des RH, Reihe Bund 2000/5, TZ 6

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 39.4

Dem BKA entgegnete der RH, dass bei der derzeitigen Aufgabenverteilung bei den vom BKA vergebenen Förderungen nach wie vor vermeidbare Doppelgleisigkeiten bestanden, weil das BDA auch bei diesen Förderungsverfahren den Großteil der operativen und inhaltlichen Arbeiten zu erledigen hatte.

Der RH verblieb bei seiner Empfehlung gegenüber dem BKA, auch die bei ihm verbliebene Zuständigkeit für die Förderungsvergabe dem BDA zu übertragen und sich ausschließlich auf die strategische Ausrichtung sowie das Monitoring der Förderungsprogramme zu konzentrieren.

## Sonderrichtlinien und Handbuch für Förderungen

### 40.1

(1) Das DMSG sah vor, dass die zuständige Bundesministerin bzw. der zuständige Bundesminister Richtlinien für die Gewährung von Förderungen erlässt (§ 32 Denkmalschutzgesetz). Auch die Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes (**ARR 2014**)<sup>29</sup> sahen vor, dass Förderungen grundsätzlich nur im Rahmen von Förderungsprogrammen auf Grundlage von Sonderrichtlinien zu gewähren waren (§ 5 Abs. 1 ARR 2014).

Das BKA beauftragte im Dezember 2014 das BDA, bis Februar 2015 Sonderrichtlinien auszuarbeiten und dabei mehrere inhaltliche und rechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Das BDA hatte begonnen, Sonderrichtlinien auszuarbeiten, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht fertiggestellt waren. Das BKA urgierte die Fertigstellung der Sonderrichtlinien durch das BDA im Oktober 2015, also zur Zeit der Überprüfung durch den RH.

Die strategische Ausrichtung der vom BDA zu vergebenden Förderungen war nicht durch Sonderrichtlinien definiert; insbesondere fehlte eine Regelung der Förderungsziele, Indikatoren und der Förderungsgegenstände. Auch waren Art und Höhe der förderbaren Kosten nicht festgelegt.

(2) Im Jahr 2014 erstellte das BDA ein internes Handbuch für Förderungen und Spenden, das jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht beschlossen war. Damit war der Ablauf des Prozesses Förderungen für die Beschäftigten nicht im Rahmen eines schriftlichen Internen Kontrollsysteams dokumentiert (siehe auch **TZ 56**).

### 40.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BKA entgegen dem DMSG und den ARR 2014 keine Sonderrichtlinien für die zu vergebenden Förderungen für den Denkmalschutz erlassen und damit die strategische Ausrichtung dieser Förderungen nicht festgelegt

<sup>29</sup> Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (BGBl. II Nr. 208/2014 i.d.g.F.)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



hatte. Weiter kritisierte der RH, dass das BDA dem Auftrag des BKA nicht entsprochen hat, Sonderrichtlinien nach dessen inhaltlichen und rechtlichen Vorgaben auszuarbeiten und dem BKA vorzulegen.

Der RH empfahl dem BKA, dem DMSG und den ARR 2014 zu entsprechen und Sonderrichtlinien für die vom BDA zu vergebenden Förderungen zu erlassen. Darin wären insbesondere Förderungsziele, Indikatoren, Förderungsgegenstände sowie Art und Höhe der förderbaren Kosten zu regeln. In diesen Sonderrichtlinien wäre auch festzulegen, in welchen Fällen Auszahlungen in Teilbeträgen und die Einbehaltung einer Restzahlung bis zur Abnahme der Endabrechnung angewandt werden können.

Dem BDA empfahl der RH, die Ausarbeitung der Sonderrichtlinien für die Gewährung von Förderungen nach den Vorgaben des BKA umgehend fertigzustellen und diesem zeitnah vorzulegen.

(2) Ferner kritisierte der RH, dass das BDA ein Handbuch, das den internen Ablauf hinsichtlich der Gewährung von Förderungen und die Verwendung eingegangener Spenden näher regelte, noch nicht beschlossen hatte.

Der RH empfahl, das Handbuch, das den internen Ablauf hinsichtlich der Gewährung von Förderungen und die Verwendung eingegangener Spenden näher regelt, zu beschließen.

## 40.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA sei die Ausarbeitung einer Sonderrichtlinie für die Gewährung von Förderungen erfolgt und der haushaltführenden Stelle 2016 übermittelt worden. Die Erstellung eines internen „Handbuchs“ zu den Förderungsprozessen sei durch die Einführung des in der Bundesverwaltung etablierten Aktenverwaltungsprogrammes „ELAK im Bund“ im BDA 2015 überholt. Diese Prozesse seien nunmehr im ELAK aufgesetzt. Darüber hinaus fänden sich Inhalte im Entwurf des BDA zu den Sonderrichtlinien.

(2) Laut Stellungnahme des BKA habe es die Ausarbeitung der Sonderrichtlinien an sich gezogen und sehe einem baldigen Abschluss der Arbeiten entgegen.

## 40.4

Der RH begrüßte die Bemühungen des BKA um einen baldigen Abschluss der Ausarbeitung der Sonderrichtlinien und verwies auch darauf, dass der Ablauf des Förderungsverfahrens für die Beschäftigten des BDA im Rahmen eines Internen Kontrollsysteams schriftlich zu dokumentieren wäre (siehe **TZ 56**).

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Förderungsabrechnung

### 41.1

(1) Die offenen Förderfälle, bei denen im Oktober 2015 noch Unterlagen ausständig waren, die bestätigten, dass die Fördermittel auch ordnungsgemäß verwendet wurden, stellten sich für den Zeitraum 2012 bis 2014 wie folgt dar:

Tabelle 14: Offene Abrechnungen (Spenden und Förderungen) – Stand Oktober 2015

	2012	2013	2014	Summe
	Anzahl			
<b>offene Abrechnungen aus dem Jahr</b>				
BKA	–	3	16	19
BDA	87	146	453	686
Gesamtanzahl der offenen Abrechnungen	87	149	469	705
in Mio. EUR				
<b>Summe der offenen Abrechnungen im Jahr</b>				
BKA	–	0,24	1,76	2,00
BDA	1,24	2,33	5,65	9,22
Gesamtsumme der offenen Abrechnungen	1,24	2,57	7,41	11,22

Quellen: BDA; BKA; RH

Insgesamt waren im BKA und BDA zum Zeitpunkt der Überprüfung 705 Förderfälle mit einer Gesamtsumme von rd. 11,22 Mio. EUR noch nicht abgerechnet. Das waren rd. 66 % der im Durchschnitt eines Jahres ausbezahlten Förderungen. In den Abteilungen für die Länder Niederösterreich und Salzburg war mit 228 bzw. 122 offenen Abrechnungen die Anzahl der noch nicht abgerechneten Förderfälle überdurchschnittlich hoch.

(2) Die Frist zur Einbringung von Unterlagen hinsichtlich der Verwendung der Förderungen legten die Abteilungen des Regionalbereichs selbst fest. Die grundsätzliche Vorgabe des BDA sah vor, dass ein Jahr nach der Auszahlung alle Unterlagen vorliegen sollten. Die Abteilungen des Regionalbereichs konnten von sich aus auch etwaige Fristerstreckungen hinsichtlich der Einbringung der Unterlagen ohne Rücksprache mit dem BDA erteilen. Ein Rückstandsausweis oder monatliche Aufstellungen über die noch offenen Abrechnungen lagen im BDA nicht auf. Da das BDA eine Übersicht über die offenen Abrechnungen erst zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Oktober 2015 aufstellte, war auch das BKA nicht laufend über die Anzahl und Höhe der im BDA offenen Förderfälle informiert worden.

Die Auszahlung der Förderung selbst wurde durch die Vorlage einer Anzeige über den Baubeginn ausgelöst. Gemäß § 43 Abs. 1 der ARR 2014 durfte die Auszahlung

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



von Förderungen nur insoweit und nicht eher vorgenommen werden, als sie zur Leistung fälliger Zahlungen durch die Förderungsnehmerin bzw. den Förderungsnehmer für Leistungen entsprechend dem Förderungszweck benötigt werden. Es gab seitens des BDA keine Sonderrichtlinie, die eine andere Vorgehensweise festschrieb.

## 41.2

(1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die ausbezahlte Summe der noch nicht abgerechneten Förderungen rd. 66 % der durchschnittlich in einem Jahr ausbezahlteten Förderungssumme betrug. Insbesondere wies er auf die in den Abteilungen für die Länder Niederösterreich und Salzburg vergleichsweise überdurchschnittlich hohe Anzahl an offenen Abrechnungen hin.

Der RH empfahl, Förderungen zeitnah abzurechnen und dies monatlich zu kontrollieren; bei Säumigkeit von Abteilungen des Regionalbereichs hätte das BDA die Gründe umgehend zu erheben und zeitnah für Abhilfe zu sorgen.

(2) Der RH beanstandete, dass im BDA kein Überblick darüber bestand, wie viele Abrechnungen in den Abteilungen des Regionalbereichs ausständig und noch nicht abgeschlossen waren, sowie dass das BKA über Anzahl und Höhe der im BDA offenen Abrechnungen nicht informiert war. Der RH bemängelte außerdem, dass die grundsätzliche Vorgabe des BDA, dass ein Jahr nach Auszahlung einer Förderung alle Unterlagen vorliegen sollten, weder eingehalten noch kontrolliert wurde.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Auszahlung einer Förderung ohne Nachweis der Fälligkeit von Zahlungen der Förderungsnehmerin bzw. des Förderungsnehmers der Regelung der ARR 2014 widersprach.

Er empfahl dem BDA festzulegen, dass die letzte Rate einer Förderung bis zur Vorlage sämtlicher Abrechnungsunterlagen einzubehalten ist. Dem BKA empfahl der RH, die Abwicklung von Förderungen durch das BDA mehrmals im Jahr zu kontrollieren und dafür zu sorgen, dass offene Abrechnungen umgehend erledigt werden.

Solange für Förderung im Denkmalschutz keine entsprechenden Sonderrichtlinien vorlagen, empfahl der RH dem BDA hinsichtlich der Auszahlung von Fördermitteln, die ARR 2014 einzuhalten und dementsprechend Fördermittel erst nach dem Vorliegen von Unterlagen über fällige Zahlungen seitens der Förderungsnehmerin bzw. des Förderungsnehmers auszuzahlen.

## 41.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA habe es im Prüfungszeitraum rund 4.300 Förderungsverträge bearbeitet. Davon waren Ende 2014 insgesamt 686 Förderfälle, das entspreche rd. 16 %, noch nicht abgerechnet. Dies sei durch einen notwendigen zweimaligen Wechsel des Aktenverwaltungssystems im Prüfungszeitraum bedingt gewesen. Zwischenzeitlich habe das BDA die nicht abgerechneten Förderfälle auf rd. 8 % reduzieren können.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Auch teilte das BDA mit, dass bei ihm eine tagesaktuelle, datenbankgestützte Übersicht der offenen Abrechnungsfälle aufliege, die auch kontrolliert werde. Ein diesbezüglicher Datenbank-Ausdruck sei dem RH Anfang Oktober 2015 überreicht worden.

Zur Empfehlung des RH, die letzte Rate einer Förderung bis zur Vorlage sämtlicher Abrechnungsunterlagen einzubehalten, teilte das BDA mit, dass dies laut den ARR 2014 für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln eine Kann-Bestimmung sei.

(2) Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde im Zusammenhang mit den zu erlassenden Sonderrichtlinien, allenfalls auch im Zusammenhang einer Neuverteilung der Fördermittel zwischen dem BDA und dem BKA, eine Strategie zur Verdichtung der Kontrollen prüfen.

## 41.4

Der RH entgegnete, dass ihm während seiner Überprüfung Ende Oktober ein mehrseitiger Ausdruck aller offenen Abrechnungen und Ende Dezember eine korrigierte Version in datenbasierter Form und dies jeweils erst auf Nachfrage übergeben wurde. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand im BDA kein automatisiertes, regelmäßiges Prüfverfahren der offenen Abrechnungen; vielmehr wurde die Aufstellung mit den offenen Abrechnungen extra und auf Anfrage des RH erstellt. Das BKA wurde über die offenen Abrechnungen nicht informiert.

Weiters wurde dem RH im Zuge seiner Überprüfung mitgeteilt, dass der Rückstand bei den Abrechnungen einerseits auf den Mangel an personellen Ressourcen zurückzuführen war, andererseits aber auch damit zusammenhänge, dass Fristenstreckungen für die Nachbringung von Unterlagen bei Abrechnungen von den Abteilungen des Regionalbereichs erteilt wurden, die auch nur dort aufgezeichnet wurden. Das BDA hatte also keine Kenntnis über den aktuellen Stand an offenen Abrechnungen und gab auch zum Zeitpunkt der Überprüfung bekannt, diesen Umstand bereits bemerkt zu haben und beheben zu wollen.

Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, Förderungen zeitnah abzurechnen und dies monatlich zu kontrollieren; bei Säumigkeit von Abteilungen des Regionalbereichs hätte das BDA die Gründe umgehend zu erheben und zeitnah für Abhilfe zu sorgen.

Der Auffassung des BDA, bei der Bestimmung über die Auszahlung der letzten Rate einer Förderung handle es sich um eine Kann-Bestimmung, hielt der RH entgegen, dass § 43 Abs. 2 ARR 2014 hinsichtlich der Auszahlung einer Förderung in pauschalierten Teilbeträgen festlegte, dass mindestens 10 % des insgesamt zugesicherten Förderungsbetrags grundsätzlich erst nach erfolgter Abnahme des abschließenden Verwendungsnachweises auszuzahlen war. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung in eigenen Richtlinien jedenfalls festzulegen, dass die letzte Rate einer Förderung bis zur Vorlage sämtlicher Abrechnungsunterlagen einzubehalten ist.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Kontrolle

### Prüfungen durch die Interne Revision

**42.1** Das BDA gab an, dass in den letzten zehn Jahren keine Prüfungen durch eine Interne Revision stattfanden. Eine Abteilung im BKA war für die Überprüfung von Dienststellen zuständig, die selbst keine eigene Interne Revision eingerichtet hatten.

**42.2** Da in den letzten zehn Jahren keine Prüfungen einer Internen Revision stattfanden, wies der RH darauf hin, dass der Durchführung interner Revisionen auch in nachgeordneten Dienststellen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukam, die allerdings nur bei nicht zu langen prüfungsfreien Zeiträumen ihre Wirkung entfalten kann.

Er empfahl dem BKA, im Rahmen der Prüfungsplanung seiner Internen Revision für Prüfungen im BDA kürzere Zeitabstände vorzusehen.

**42.3** (1) Laut Stellungnahmen des BDA und des BKA sei aktuell im BDA eine Prüfung durch die Interne Revision im Gange. Der Prüfungsplan der Internen Revision sehe eine weitere Prüfung des BDA im Jahr 2017 vor.

(2) Das BKA teile die Ansicht des RH, dass regelmäßige Prüfungen durch die Interne Revision von Bedeutung seien.

### Internes Kontrollsyste

#### Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit

**43.1** (1) Die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit erfolgte durch Beschäftigte des BDA auch dann, wenn keine ausreichenden prüfungsfähigen Unterlagen vorlagen. Das BDA konnte nicht durchgehend nachweisen, dass eine entsprechende Leistung vor Bezahlung von Teilrechnungen erbracht worden war.

Aus der Bezahlung von Teilrechnungen resultierten fallweise Zahlungsüberhänge, weil erst nach der Erbringung der vollständigen Leistung Kostenminderungen (z.B. durch die Reduktion der zum Druck beauftragten Seitenanzahl) erkannt wurden.

(2) Druckkostenbeiträge zahlte das BDA an Verlage auch dann, wenn noch kein Vertrag mit dem Verlag abgeschlossen war. Somit war zum Zeitpunkt der Zahlung die sachliche Richtigkeit nicht überprüfbar.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(3) Das BDA vereinbarte mit Auftragnehmern (z.B. Österreichische Akademie der Wissenschaften) die Leistung einer Anzahlung und die Auszahlung des restlichen Entgelts lange vor dem Termin für die Leistungserbringung. Die Erbringung der Leistung erfolgte fallweise erst 2 Jahre nach Bezahlung des vereinbarten Entgelts.

(4) Teilrechnungen wurden auch ohne Leistungsbeschreibung (z.B. in Rechnung gestellt wird ein „Teil der Gesamtsumme“) gestellt und vom BDA als sachlich richtig befunden und bezahlt.

(5) Das BDA teilte mit, dass es die sachliche Richtigkeit insbesondere anhand des Kostenvoranschlags, der Beauftragung und der Rechnung beurteile.

(6) Das BDA verfügte über keine Unterlagen, aus denen die betragsmäßige Richtigkeit erhaltener Verkaufserlöse und Pachteinnahmen abgeleitet werden konnte.

## 43.2

Der RH kritisierte, dass das BDA die sachliche und rechnerische Richtigkeit von Belegen bestätigte, ohne dass durchgehend ausreichende Unterlagen zur Beurteilung der Richtigkeit im BDA auflagen bzw. die Beschäftigten die auftragsgemäße Leistungserbringung ausreichend überprüften.

Weiters kritisierte der RH, dass das BDA die Zahlung des gesamten Entgelts lange vor dem Termin der Leistungserbringung vereinbarte und diese Zahlung auch leistete, sowie dass das BDA die Legung von Rechnungen unabhängig von der Erbringung der Leistung verlangte. Er wies auf die Gefahr hin, dass durch die vom BDA gewählte Vorgangsweise (Festlegung des Datums der Rechnungslegung) Rechnungen gelegt und vom BDA bezahlt wurden, bevor der Auftragnehmer die Leistung auftragsgemäß erbrachte. Das BDA konnte daher die auftragsgemäße Erbringung der Leistung vor erfolgter Zahlung nicht überprüfen.

**Der RH empfahl, die Beschäftigten hinsichtlich der ordnungsgemäßen Prüfung der sachlichen Richtigkeit von Rechnungen zu schulen und schriftlich festzuhalten, anhand welcher Unterlagen und Kriterien diese Prüfung zu erfolgen hat.**

Weiters empfahl der RH, die zu erbringenden Leistungen klar in den Verträgen zu beschreiben und Rechnungen erst nach Erbringung und Feststellung der ordnungsgemäßen Auftragserfüllung zu begleichen.

## 43.3

Laut Stellungnahme des BDA seien aus der Vergangenheit abgegrenzte Einzelfälle bekannt geworden. Infolgedessen sei bereits 2014 das Interne Kontrollsysteum umfassend erweitert worden. Der Empfehlung des RH, die Beschäftigten betreffend die ordnungsgemäße Prüfung der sachlichen Richtigkeit von Rechnungen tiefergehend zu unterweisen, werde aktuell nachgekommen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 43.4

Der RH ergänzte, dass die im Sachverhalt angeführten Mängel teilweise auch die Zeit nach 2014 betrafen, sodass eine regelmäßige Überprüfung des Internen Kontrollsystems zur Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahmen unabdingbar war.

## Auftragsvergaben

### 44.1

(1) Eine von der Präsidentin im Mai 2015 erlassene Präsidialverfügung ermächtigte Abteilungsleiterinnen und –leiter, Werkverträge bis zu 1.000 EUR selbst zu vergeben; über 1.000 EUR war die Vergabe von Werkverträgen dem Präsidium vorbehalten. Das Präsidium war weder im Gesetz noch im Statut als Organ vorgesehen. Die Erhebung des RH im BDA ergab, dass die Mitglieder des Präsidiums<sup>30</sup> jeweils zur Vergabe von Werkaufträgen in unbegrenzter Höhe berechtigt waren. Im BKA, dem das BDA zugeordnet war, hatte die Bundesministerin bzw. der Bundesminister Werkverträge mit einem Auftragsvolumen ab 25.000 EUR zu genehmigen.

(2) Das BDA erteilte Aufträge auch mündlich. Teilweise waren Werkverträge nicht von der Auftragnehmerin oder vom Auftragnehmer bzw. überhaupt nicht unterschrieben. Einzelne Aufträge waren so unklar formuliert, dass mangels klarer Leistungsbeschreibung eine Beurteilung der sachlichen Richtigkeit nicht möglich war.

(3) Die bereits genannte Präsidialverfügung schrieb ab Mitte 2015 die Einholung von Vergleichsofferten für Werkverträge vor. Für andere Vergaben bestand keine klare, schriftliche Verpflichtung für die Einholung von Vergleichsangeboten.

### 44.2

Der RH kritisierte, dass die getroffene Regelung zum Abschluss von Werkverträgen unausgewogen war, weil für den Fach-, den Verwaltungsdirektor und die Präsidentin die gleichen Genehmigungsbefugnisse bestanden. Weiters kritisierte er, dass Aufträge auch mündlich erfolgten sowie nicht ordnungsgemäß gefertigt waren.

**Der RH empfahl, die Regelung über Auftragsvergaben an jene im BKA anzugeleichen und somit Betragsgrenzen für die Genehmigung durch den Fach- und Verwaltungsdirektor festzulegen. Weiters empfahl der RH festzulegen, dass alle Vergaben nur schriftlich zu erfolgen haben sowie die Aufträge eindeutig und damit überprüfbar zu formulieren sind. Ebenso empfahl der RH, die Einholung von Vergleichsofferten für alle Aufträge ab einer bestimmten Betragsgrenze vorzuschreiben.**

### 44.3

Laut Stellungnahme des BDA seien aus der Vergangenheit abgegrenzte Einzelfälle bekannt geworden. Infolgedessen sei bereits 2014 das Interne Kontrollsysteum umfassend erweitert worden. Die Genehmigung zum Abschluss von Werkverträgen durch den Fach- und Verwaltungsdirektor werde nur im Vertretungsfall aktiv.

<sup>30</sup> Das Präsidium bestand aus der Präsidentin, dem Fachdirektor und dem Verwaltungsdirektor.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt

**44.4**

Der RH entgegnete, dass aufgezeigte Mängel, wie etwa das Fehlen einer Regelung, die eine klare Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsofferten für alle Vergaben ausweist, auch 2015 nicht beseitigt waren. Die in der Stellungnahme dargelegte Interpretation der Genehmigungszuständigkeiten des Präsidiums fand keinerlei Deckung in der schriftlich verfassten Präsidialverfügung. Daher wies der RH auf die Notwendigkeit eindeutig geregelter Genehmigungszuständigkeiten hin und bekräftigte seine Empfehlung, Betragsgrenzen für die Genehmigung durch den Fach- bzw. Verwaltungsdirektor festzulegen.

## Zahlungsweise des BDA

**45.1**

Das BDA leistete Zahlungen früher als vertraglich vereinbart war.

**45.2**

Der RH kritisierte, dass das BDA Zahlungen früher als vertraglich vereinbart leistete und damit nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprach.

Er empfahl, die vereinbarten Zahlungsbedingungen einzuhalten.

## Vermietungen in der Kartause Mauerbach und im Arsenal

**46.1**

(1) Das BDA vermietete Räumlichkeiten an seinem Standort in der Kartause Mauerbach etwa für die Abhaltung von Hochzeiten (samt Nächtigungsmöglichkeit). Preis-kalkulationen und Preislisten für Vermietungen und Nächtigungen in den Räumlichkeiten in Mauerbach fehlten. In einer für den RH angefertigten Zusammenstellung der Preise waren für Nebenräume keine Preise angeführt. Das BDA vereinbarte dennoch mit Mieterinnen und Mietern Preise für Nebenräume. Das BDA verrechnete für Nächtigungen und für Raummieten in Mauerbach unterschiedliche Preise. Vertragliche Vereinbarungen über die Vermietungen in Mauerbach legte das BDA nicht vor.

(2) Das BDA stellte seine Restaurationswerkstätten (Ateliers) im Arsenal gegen Entgelt zur Verfügung. Eine Preisliste sowie die getroffenen vertraglichen Vereinbarungen legte das BDA nicht vor.

(3) Es erfolgten auch Vermietungen ohne Entgelt. Schriftliche Kriterien, für welche Veranstaltungen und unter welchen Voraussetzungen kein Entgelt für die Anmietung zu entrichten waren, bestanden nicht. Insbesondere für Kooperationsprojekte (z.B. mit dem Verein „Österreichische Gesellschaft der Denkmalfreunde“, mit der Marktgemeinde Mauerbach) stellte das BDA seine Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung. Schriftliche Kooperationsverträge schloss das BDA nicht ab.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 46.2

Der RH kritisierte, dass für Vermietungen in Mauerbach und im Arsenal kalkulierte und von der Präsidentin verbindlich festgelegte Preise fehlten. Dadurch stellte das BDA nicht sicher, dass die erzielten Erlöse kostendeckend waren und willkürliche Preisfestlegungen verhindert werden. Insbesondere beanstandete der RH, dass das BDA unterschiedliche Preise in Rechnung stellte und dass es keine vertraglichen Vereinbarungen über die Vermietungen vorlegen konnte.

Weiters kritisierte der RH, dass eine transparente Festlegung durch die Präsidentin des BDA fehlte, für welche Veranstaltungen Räumlichkeiten des BDA unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Schließlich bemängelte der RH, dass schriftliche Kooperationsvereinbarungen fehlten, womit keine Grundlage zur Beurteilung des Nutzens und der Wirtschaftlichkeit der Kooperationsprojekte vorlag sowie wichtige Festlegungen (z.B. Regelung von Haftungen bei Beschädigungen, Dauer, Kostentragung) unklar blieben oder nicht geregelt waren.

**Der RH empfahl, für die Vermietungen kostendeckende Preise zu kalkulieren und Vermietungskonditionen schriftlich festzulegen, womit unwirtschaftliche und willkürliche Vermietungen auszuschließen sind. Ferner empfahl er, Vereinbarungen über Kooperationsprojekte, beispielsweise mit Vereinen oder Gemeinden, jedenfalls schriftlich zu treffen.**

## 46.3

Laut Stellungnahme des BDA existiere eine Preisliste für Raumnutzungen in der Kartause Mauerbach seit 26. April 2011 und die Abteilung für Konservierung und Restaurierung im Arsenal verfüge seit 13. August 2015 über ein Informationsblatt zur Preisregelung und zu den Konditionen für eine Mitbenützung der Ateliers durch Restauratorinnen bzw. Restauratoren. Die Kostensätze bei den Vermietungen im Informations- und Weiterbildungszentrum Mauerbach würden zeitnah neuerlich analysiert und die preislichen Festlegungen zur Erhöhung der Transparenz hinkünftig aufgelegt werden.

## 46.4

Der RH entgegnete, dass eine Reihe von aufgezeigten Mängeln weiterbestanden; so fehlten nach wie vor Verträge und Kooperationsvereinbarungen wie auch ein Nachweis der Kostendeckung.

## Zweckgebundene Gebarung

### 47.1

Das DMSG normierte, dass die Einnahmen des BDA aus den Aufgabenbereichen Konservierung und Restaurierung sowie der fachspezifischen Weiterbildung für die Denkmalpflege (einschließlich der fachlichen Weiterbildung und Information auf diesem Gebiet) und für die betriebliche Ausstattung des BDA zu verwenden waren (zweckgebundene Gebarung).

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Der Bund (Burghauptmannschaft Österreich) überließ dem BDA Räumlichkeiten zur Nutzung. Das BDA wies die Einnahmen aus Vermietungen, Nächtigungen und Verpachtungen sowie aus dem Museumsshop als zweckgebundene Einnahmen aus. In den Jahren 2012 und 2013 beliefen sich diese Einnahmen im jährlichen Durchschnitt auf rd. 17.000 EUR. Sowohl das DMSG als auch das Statut sahen die Vermietung von Räumlichkeiten nicht als Aufgabe des BDA vor.

- 47.2** Der RH wies darauf hin, dass insbesondere Vermietung und Verpachtung nicht zu den Aufgaben des BDA gehörten und Einnahmen daraus nicht im Rahmen der zweckgebundenen Gebarung, sondern als reelle Gebarung zu verrechnen waren.

Der RH empfahl dem BKA, die Vermietung von Räumlichkeiten durch das BDA zu regeln. Dem BDA empfahl er, aus Vermietung und Verpachtung erzielte Einnahmen nicht in der zweckgebundenen, sondern in der reellen Gebarung zu verbuchen.

- 47.3** (1) Laut Stellungnahme des BDA beziehe sich die zweckgebundene Gebarung auf Einnahmen des BDA, die aus den Restaurierwerkstätten Arsenal (Kunstdenkmale) und Mauerbach (Baudenkmale) einschließlich Vermietung der diesen Abteilungen zur Verfügung stehenden Räume erzielt würden.
- (2) Laut Stellungnahme des BKA werde es das BDA zu einem Bericht zur Vermietung von Räumlichkeiten auffordern und – soweit erforderlich – Verbesserungen veranlassen.

- 47.4** Der RH entgegnete, dass der in der Stellungnahme angeführte Umfang der zweckgebundenen Gebarung nur auf die bis Mitte 2013 geltende gesetzliche Bestimmung („Einnahmen des BDA im Rahmen der organisatorischen Einrichtungen Restaurierwerkstätte Kunstdenkmale, Restaurierwerkstätte Baudenkmale“) anwendbar war, allerdings nicht für die geänderte gesetzliche Bestimmung (Einnahmen des BDA im Rahmen der Aufgabenbereiche „Konservierung und Restaurierung“, „Fachspezifische Weiterbildung“) galt.

## Grundlagen und Vollständigkeit der Einnahmenverbuchung

- 48.1** Die Aufzeichnungen über die Ausgangsrechnungen in Mauerbach und im Arsenal stimmten weder mit den erzielten zweckgebundenen Einnahmen noch mit erstellten Ausgangsrechnungen überein. Das BDA klärte diese Abweichungen – bis zu 12.600 EUR – nicht hinreichend auf. Belege über stornierte Ausgangsrechnungen legte das BDA nicht vor.
- 48.2** Der RH kritisierte, dass das BDA die Auflistung der Ausgangsrechnungen mit den verbuchten Einnahmen nicht hinreichend abstimmte, sodass die vollständige Einbuchung aller Ausgangsrechnungen nicht zweifelsfrei angenommen werden

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



konnte. Der RH kritisierte, dass die Auflistungen unvollständig und teilweise unrichtig waren und somit die vom BDA geführten Nebenaufzeichnungen nicht geeignet waren, die ordnungsgemäße Verbuchung aller Geschäftsfälle zu gewährleisten und zu belegen.

**Der RH empfahl sicherzustellen, dass die Auflistung der Ausgangsrechnungen mit den verbuchten Einnahmen regelmäßig abgestimmt und alle Geschäftsfälle ordnungsgemäß verbucht werden.**

**48.3** Laut Stellungnahme des BDA werde es der Empfehlung zeitnah nachkommen.

**48.4** Der RH entgegnete, dass, um eine ordnungsgemäße Rechnungslegung sicherzustellen, eine umgehende Umsetzung der Empfehlung erforderlich ist. Außerdem ist sie durch eine einfache Maßnahme umsetzbar, nämlich die Beschäftigten anzusegnen, die Ausgangsrechnungen vollständig zu erfassen und regelmäßig mit der Verbuchung abzustimmen.

## Verrechnung über Fremdgeldkonten

**49.1** (1) Im BDA waren Anfang 2012 auf Bestandskonten Fremdgelder in Höhe von rd. 50.000 EUR vorhanden. Für den Großteil der Mittel konnte die Herkunft der Gelder nicht mehr geklärt werden, bzw. stammten sie aus bereits abgeschlossenen Projekten.

(2) Nicht verbrauchte Fremdgelder für Projekte zahlte das BDA nicht zurück, sondern verwendete sie für andere als die gewidmeten Zwecke (z.B. für die Fundaufarbeitung einer Grabung in Gattendorf durch den Verein Archäologie Service). Die widmungsgemäße Verwendung der Fremdmittel war nur in Einzelfällen nachvollziehbar.

**49.2** Der RH kritisierte, dass das BDA übrig gebliebene Fremdgelder für andere als die gewidmeten Zwecke verwendete und diese Mittel nicht zurückzahlte bzw. dem Bundeshaushalt zuführte.

**Der RH empfahl, Fremdgelder zeitnah und widmungsgemäß zu verwenden sowie Fremdmittel, deren Herkunft nicht mehr geklärt werden kann, dem Bundeshaushalt zuzuführen.**

**49.3** Laut Stellungnahme des BDA habe es bereits im Prüfungszeitraum keine Fremdgeldkontenbewirtschaftung mehr gegeben. Der aufgezeigte Fall habe seine Wurzeln vermutlich in den 1980er Jahren. Daraus ergebe sich auch die heute nicht mehr 100–prozentige belegmäßige Nachvollziehbarkeit.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## 49.4

Der RH entgegnete, dass das BDA die letzten Fremdgelder 2013 verausgabte, so dass der aufgezeigte Mangel, nämlich die zweckwidrige Verwendung von Fremdmitteln, auch den überprüften Zeitraum betraf.

### Guthaben – Verlagsverrechnung

#### 50.1

(1) Aus Publikationsverkäufen erzielte Erlöse beließ das BDA beim Verlag; diese wurden bei späteren Verlagsrechnungen in Abzug gebracht. Folglich waren Rechnungen teilweise zu niedrig bzw. gar nicht gebucht, so etwa Rechnungen, die mit bestehenden Guthaben saldiert wurden.

(2) Eine valide Aufstellung über die Höhe der bei Verlagen belassenen Mittel und die Entwicklung der Guthabenstände legte das BDA nicht vor.

(3) Anfang 2012 verbuchte das BDA einen vom Verlag bekannt gegebenen Guthabensaldo aus Publikationserlösen in Höhe von rd. 73.000 EUR. Die Verbuchung des Guthabens erfolgte im BDA nicht als Erlösbuchung, sondern als Habenbuchung auf einem Aufwandskonto und somit aufwandsmindernd. Dadurch wurde der Aufwand des BDA zu niedrig ausgewiesen.

Die Richtigkeit des vom Verlag an das BDA verrechneten Guthabensaldos konnte das BDA nicht belegen, weil Rechnungen, die wegen der Saldierung mit bestehenden Guthaben nicht zahlungswirksam waren, von den Beschäftigten der Fachabteilungen nicht an die zuständige Stelle im BDA (Amtskasse) weitergeleitet wurden. Im Jahr 2014 erfolgte eine Korrektur des im Jahr 2012 verrechneten Guthabensaldos. Die Gründe und Richtigkeit dieser Korrektur konnte das BDA nicht schlüssig erläutern.

#### 50.2

Der RH kritisierte, dass das BDA die erzielten Publikationserlöse nicht entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen brutto als Einnahme verrechnete. Das BDA stellte durch seine Vorgangsweise, nämlich Erlöse beim Verlag zu belassen und mit späteren Rechnungen zu saldieren, den Gebarungsumfang aufgrund der verkürzten Rechnungen und der Verbuchung des Guthabensaldos (als Aufwandsminderung) unrichtig dar.

Weiters kritisierte der RH, dass das BDA keinen Überblick über die Guthabenstände hatte und folglich keine Angaben über die Richtigkeit des verrechneten Guthabensaldos machen konnte.

Der RH empfahl, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere über die Verrechnung von Einnahmen, einzuhalten und für eine Ablauforganisation Sorge zu tragen, die eine ordnungsgemäße Haushaltsführung sicherstellt.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- 50.3** Laut Stellungnahme des BDA sei das Thema der Guthabensbildung bei Verlagsverrechnungen zum Prüfungszeitpunkt nicht mehr relevant gewesen und bereits 2013 bereinigt worden.
- 50.4** Der RH entgegnete, dass der überprüfte Zeitraum die Jahre ab 2012 umfasste und die festgestellten Mängel der Missachtung haushaltrechtlicher Bestimmungen sowie der verzerrten Darstellung der Rechnungslegung somit den Überprüfungszeitraum betrafen. Er wies das BDA darauf hin, dass das Aufzeigen von Mängeln zwecks deren Vermeidung stets relevant ist.

## Zusätzliche Leistungen an Beschäftigte

- 51.1** (1) Die Präsidentin gewährte einzelnen Beschäftigten zusätzliche freie Tage. Eine Regelung, aus welchen Anlässen solche Präsidialtage gewährt werden konnten, existierte nicht. Das BDA teilte mit, dass Präsidialtage als Anerkennung und Wertschätzung für besonderes Engagement, das weit über die Dienstpflichten hinausgeht, gewährt würden. Tatsächlich wurden Präsidialtage einzelnen Beschäftigten beispielsweise anlässlich des Eintritts in das BDA vor zehn Jahren oder für die Mitwirkung am Denkmaltag für Schulen gewährt. Eine Auflistung, welchen Beschäftigten Präsidialtage aus welchem Anlass gewährt wurden, lag im BDA nicht auf. Das BDA gab an, maximal 15 Präsidialtage pro Jahr gewährt zu haben.
- (2) Einzelne Leistungen gewährte das BDA seinen Beschäftigten, ohne dass diese ausreichend schriftlich geregelt waren.

- 51.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BDA einzelnen Beschäftigten zusätzliche freie Tage ohne zugrundeliegende schriftliche Regelung gewährte. Da eine Auflistung über Anzahl und Anlass der gewährten freien Tage nicht auflag, beanstandete er, dass eine Einheitlichkeit der Gewährung von zusätzlichen freien Tagen nicht nachvollziehbar war. Er kritisierte, dass schriftliche Regelungen für die Gewährung von zusätzlichen Leistungen fehlten.

**Der RH empfahl, alle zusätzlich gewährten Leistungen an die Beschäftigten des BDA aufzulisten und klare schriftliche Regelungen für deren Gewährung zu schaffen.**

- 51.3** Laut Stellungnahme des BDA handle es sich bei den gewährten sogenannten „Präsidialtagen“ um Sonderurlaubstage i.S.d. § 74 BDG bzw. § 29 VBG. Die „Präsidialtage“stellten keine darüber hinausgehende „Freistellungen“ dar. Um derartige Missverständnisse zukünftig zu vermeiden, werde das BDA die sogenannten „Präsidialtage“ nur als Sonderurlaubstage ausweisen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- 51.4** Der RH erachtete – auch im Hinblick auf die zu den Sonderurlaubsregelungen eingegangene Rechtsprechung – eine schriftliche Regelung, für welche Anlässe Sonderurlaubstage gewährt werden können, für zweckmäßig.

## Kosten und Regelungen für die Benutzung der Dienst–PKW

- 52.1** (1) Das BDA verfügte zur Durchführung von Dienstreisen über 23 Dienstautos. Zum Teil führten die Beschäftigten Dienstreisen auch mit ihren eigenen PKW gegen Verrechnung von Kilometergeld durch. Im Jahr 2014 legten die Beschäftigten des BDA rd. 608.000 Kilometer mit den Dienst–PKW und rd. 152.000 Kilometer mit ihren eigenen PKW zurück.

(2) Das BDA konnte dem RH keinerlei Auswertungen über die Höhe und den Anfall seiner Reisekosten vorlegen. Daher ermittelte der RH als durchschnittliche Ausgaben<sup>31</sup> für die Dienst–PKW in den Jahren 2012 bis 2014 rd. 132.000 EUR (ohne Abschreibung) und für ausgezahltes Kilometergeld rd. 68.000 EUR. Erhebungen des BDA über etwaige Sparpotenziale erfolgten nicht.

(3) Eine schriftliche Regelung über die Nutzung der Dienst–PKW lag nicht vor.

(4) Das BDA hatte keinen Überblick, wo sich die Dienst–PKW befanden. Eine diesbezügliche Anfrage des RH konnte es erst nach einer weiteren Urgenz rund einen Monat später beantworten.

(5) Obwohl die ausschließliche Zuweisung eines Dienst–PKW für die Dienstfahrten eines Bediensteten nach der Verordnung über die Anschaffung, die Verwendung und den Einsatz von Kraftfahrzeugen des Bundes<sup>32</sup> unzulässig war<sup>33</sup>, überließ das BDA sechs Beschäftigten Dienstfahrzeuge zur vorwiegenden Nutzung.

- 52.2** Der RH kritisierte, dass geeignete Auswertungen über das Ausmaß und den Anfall der Reisekosten sowie eine Regelung für die Benützung von Dienst–PKW fehlten. Er beanstandete ebenso, dass einzelne Dienst–PKW einzelnen Beschäftigten zur vorwiegenden Nutzung zugewiesen waren. Weiters kritisierte der RH, dass das BDA etwaige Sparpotenziale bei den Reisekosten nicht erhab.

<sup>31</sup> Der RH erfasste Ausgaben insbesondere für Treibstoff, Versicherungen, Reparaturen und Leasingraten, jedoch keine Abschreibungsbeträge.

<sup>32</sup> Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Anschaffung, die Verwendung und den Einsatz von Kraftfahrzeugen des Bundes, BGBl. II Nr. 524/2012

<sup>33</sup> Lediglich das haushaltsleitende Organ konnte Bediensteten die vorzugsweise Benützung eines bestimmten Dienstkraftwagens einräumen. Im Bedarfsfall müssen vorzugsweise zur Verfügung gestellte Fahrzeuge anderen Bediensteten zur Verfügung gestellt werden.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Der RH empfahl, das Ausmaß und den Anfall der Reisekosten zu erheben sowie zu analysieren, um Sparpotenziale zu ermitteln. Weiters empfahl der RH, klare Regelungen für die Benützung von Dienst-PKW festzulegen und Dienst-PKW nicht einzelnen Beschäftigten zur vorwiegenden Nutzung zuzuweisen.

**52.3** Laut Stellungnahme des BDA habe es eine Analyse der Dienstreisen – allerdings nach anderen Gesichtspunkten als jene des RH – durchgeführt. So habe es als Grundlage für seine Erhebungen zeitliche und dienstliche Notwendigkeiten verwendet, der RH hingegen die Betriebskosten (Sprit, Versicherungskosten etc.). Daraufhin seien Anpassungen bei der Zuteilung von Dienstkraftwagen an die Organisationseinheiten vorgenommen worden.

Laut Stellungnahme des BDA sei es nicht richtig, dass es einzelnen Beschäftigten die vorwiegende Benützung von Dienst-PKW zugewiesen habe. Eine mehrmalige aufeinanderfolgende Nutzung eines Dienst-PKW durch ein und denselben Beschäftigten könne sich durch dienstliche Notwendigkeiten sehr wohl ergeben.

**52.4** Der RH betonte die Wichtigkeit grundlegender Auswertungen und damit der Kenntnis der Höhe und des Anfalls der Kosten. Die vorwiegende Benützung von Dienst-PKW durch einzelne Beschäftigte ergab sich eindeutig aus der Aktenlage im BDA und aus der Analyse der Fahrtenbücher.

## Reisetätigkeit

**53.1** (1) Die Analyse der Reisebewegungen und der Fahrtenbuchaufzeichnungen einzelner Beschäftigter mit den ihnen zugewiesenen Dienst-PKW führte zu folgenden Feststellungen des RH:

- Eintragungen im Fahrtenbuch fehlten zum Teil oder waren teilweise unleserlich, z.B. war kein (aussagekräftiger Ausweis über den) Zweck der Fahrt eingetragen oder es fehlten die Unterschrift des Fahrers, eine detaillierte Auflistung aller Fahrtbewegungen, Eintragungen einzelner Fahrten (z.B. Rückfahrt vom Ort einer Dienstverrichtung) oder Abfahrts- und Ankunftszeiten von Fahrtbewegungen.
- Die im Fahrtenbuch angegebenen Kilometer stimmten nicht mit dem Routenplaner überein.
- Die Orts- und Zeitangaben auf den Anonymverfügungen bzw. den Strafverfügungen stimmten weder mit den Angaben im Zeiterfassungssystem noch mit den Angaben auf den Reiserechnungen bzw. mit den Aufzeichnungen im Fahrtenbuch überein – zum Zeitpunkt der Übertretung war keine Dienstfahrt eingetragen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- Es erfolgten, ohne steuerliche Hinzurechnung eines Sachbezugswerts, mehrmehrige, nicht gestattete Heimfahrten mit den Dienst-PKW.
- Trotz einer Dienstreise mit dem Dienst-PKW wurden Taxifahrten verrechnet, wobei die Abfahrts- und Ankunftsadresse auf der Taxirechnung nicht angeführt waren („Stadtfahrt“), sodass der dienstliche Zweck der Taxifahrt nicht nachvollziehbar war.
- Parkgebühren wurden verrechnet, obwohl keine Dienstfahrten im Fahrtenbuch angeführt waren.
- Auslandsdienstreisen wurden teilweise mit dem Dienst-PKW durchgeführt, obwohl ein anderes Verkehrsmittel genehmigt war.
- Ermahnungen an Beschäftigte trotz mehrmaliger Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung unterblieben (z.B. beging ein Fahrer am 22. Juli 2015, 31. Juli 2015 und 1. August 2015 Verkehrsübertretungen).
- Eine Überprüfung, inwiefern die Dauer von Dienstreisen zweckmäßig war, erfolgte nicht; so dauerte etwa eine für fotografische Aufnahmen in Stotzing (Fahrtzeit von Wien rund eine Stunde) durchgeführte Dienstreise von 6:30 Uhr bis 19:00 Uhr.
- Reiserechnungen wurden nicht gelegt und deren Vorlage durch den Vorgesetzten auch nicht urgert (z.B. für Fahrten innerhalb eines Monats im Ausmaß von 3.221 km, Zweck der Fahrten waren laut Fahrtenbuch zumeist fotografische Aufnahmen).

(2) Die Fahrtenbücher wurden monatlich in der Wirtschaftsstelle des BDA zur Kontrolle der Übereinstimmung der eingetragenen Tankrechnungen mit den Abrechnungen der Tankstelle abgegeben. Nachweisliche Aufforderungen durch das BDA, die Eintragungen im Fahrtenbuch aussagekräftiger, vollständig und leserlicher zu gestalten, erfolgten nicht.

## 53.2

Der RH kritisierte, dass die Aufzeichnungen in einzelnen Fahrtenbüchern nicht geeignet waren, die dienstliche Notwendigkeit der Fahrten darzulegen, weil die Aufzeichnungen unvollständig, unrichtig und teilweise unleserlich waren. Er kritisierte weiters, dass das BDA die Dienstaufsicht hinsichtlich der Dienstreisen nicht ausreichend wahrnahm und dass dem BDA aufgrund unzureichender Kontrollmaßnahmen die fehlerhaften Fahrtenbucheintragungen und die fehlende Übereinstimmung der Fahrtenbucheintragungen mit den Reiserechnungen und den Angaben im Zeiterfassungssystem nicht auffielen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Der RH empfahl, die Fahrtenbuchaufzeichnungen und die Reiseabrechnungen detailliert zu prüfen und dabei besonders auf die Übereinstimmung zu achten, um eine allfällig ungerechtfertigte Inanspruchnahme der Dienst-PKW feststellen und geeignete Maßnahmen zur Ahndung von Verstößen setzen zu können sowie eine missbräuchliche Verwendung der Dienst-PKW zu vermeiden.

- 53.3** Laut Stellungnahme des BDA beträfen die vom RH festgestellten Verstöße wenige Einzelfälle von rund 9.000 anlassbezogenen Dienstreisen im gesamten Prüfungszeitraum.

Im Jahr 2016 sei eine digitale Fahrtenaufzeichnung inklusive Fahrtenbuchführung etabliert worden. Nunmehr könnten aufgrund der besseren Aufzeichnungsqualität detailliertere Abfragen sowie zielgerichtete Reiserechnungsabgleiche durchgeführt werden.

- 53.4** Der RH entgegnete, dass bei den überprüften Fahrtenbüchern die festgestellten Mängel systematisch auftraten. Der RH wies darauf hin, dass trotz digitaler Fahrtenbuchaufzeichnung die Reisebewegungen zu prüfen sind.

## Zeiterfassung bei Dienstreisen

- 54.1** Mit Präsidialverfügung 2/2015 gestattete das BDA den Beschäftigten, sofern diese bei Dienstreisen selbst mit dem Auto fuhren, sämtliche Stunden, die über die acht Stunden Solarbeitszeit hinausgingen, als Mehrdienstleistungen zu erfassen.

- 54.2** Der RH kritisierte, dass nach der im BDA bestehenden Regelung sämtliche über die Solarbeitszeit hinausgehende Zeiten für Selbstfahrerinnen bzw. Selbstfahrer pauschal als Mehrdienstleistungen galten.

Er empfahl, dies nur dann zu genehmigen, wenn vorhersehbar ist, dass die wirtschaftlichste Reisebewegung nur als Selbstfahrerin bzw. Selbstfahrer und nicht innerhalb der Solarbeitszeit von acht Stunden durchführbar ist.

- 54.3** Laut Stellungnahme des BDA seien die Vorschriften der Reisegebührenverordnung 1955 eingehalten worden.

- 54.4** Der RH entgegnete, dass die gegenständliche Problematik nicht die Reisegebührenverordnung 1955, sondern die Dienstzeitregelung des BDA betraf.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Nebenbeschäftigte der Beschäftigten des BDA, private Nutzung der Einrichtungen des BDA

### 55.1

(1) Rund 37 Beschäftigte des BDA gingen in den Jahren 2012 bis 2014 Nebenbeschäftigte nach. Die ausgeübten Nebenbeschäftigungen bestanden etwa in der Durchführung naturwissenschaftlicher Analysen sowie in redaktionellen und lehrenden Tätigkeiten. Teilweise übten die Beschäftigten Nebenbeschäftigungen bei Auftragnehmern des BDA aus.

Das BDA verfügte über keine vollständige bzw. aktuelle Auflistung aller Nebenbeschäftigte. So fehlte in den Aufzeichnungen des BDA jedenfalls die frühere Geschäftsführertätigkeit eines Mitarbeiters in einer Gesellschaft, die Aufträge vom BDA erhielt. Das BDA hatte keine Übersicht über die Tätigkeiten seiner Beschäftigten in fachspezifischen Vereinen. Weiters enthielt die Auflistung des BDA Nebenbeschäftigungen, die nicht mehr ausgeübt wurden. Die im BDA aufliegenden Unterlagen zu Nebenbeschäftigungen waren unvollständig.

(2) Obwohl das BDA für Laboruntersuchungen Kosten verrechnete, gestattete es einzelnen Beschäftigten im Zuge der Ausübung ihrer Nebenbeschäftigung die kostenlose Benutzung seines naturwissenschaftlichen Labors und der darin befindlichen Gerätschaften.

Es gab weder eine schriftliche Regelung über die Privatnutzung der Einrichtungen des BDA noch Aufzeichnungen, die die private Nutzung dokumentierten.

### 55.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass bei einzelnen Nebenbeschäftigungen die Gefahr bestand, wesentliche dienstliche Interessen zu gefährden (z.B. naturwissenschaftliche Untersuchungen von Materialproben, die das BDA selbst auch durchführen könnte; Tätigkeit in Vereinen, mit denen Geschäftsbeziehungen bestanden).

**Er empfahl zu prüfen, ob mit Nebenbeschäftigungen wesentliche dienstliche Interessen gefährdet sein könnten, und empfahl weiters Nebenbeschäftigungen, die dienstliche Interessen gefährden, zu untersagen.**

Der RH kritisierte weiters, dass das BDA keine Kenntnis über die Tätigkeit ihrer Beschäftigten in fachspezifischen Organisationen, wie Vereinen, hatte und keine vollständige und aktuelle Übersicht über die ausgeübten Nebenbeschäftigungen vorlag.

**Er empfahl, regelmäßig die Nebenbeschäftigungen abzufragen und die Beschäftigten auf ihre Verpflichtung, Nebenbeschäftigungen zu melden, hinzuweisen.**

(2) Der RH kritisierte, dass das BDA Beschäftigten die kostenlose private Nutzung seiner Einrichtungen für Nebenbeschäftigungen gestattete sowie dass eine schrift-

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



liche Regelung zur Privatnutzung der Einrichtungen des BDA und Aufzeichnungen über die private Nutzung dieser Einrichtungen fehlten.

Der RH empfahl, die Privatnutzung der Einrichtungen des BDA schriftlich zu regeln, kostendeckende Entgelte für die Nutzung seiner Einrichtungen zu verlangen sowie Aufzeichnungen über den Zeitpunkt und die Dauer der privaten Nutzung zu führen.

- 55.3** Laut Stellungnahme des BDA handle es sich bei den meisten bekannt gegebenen Nebenbeschäftigen nicht um „erwerbsmäßige“ Nebenbeschäftigungen, die gesetzlich der Meldepflicht unterliegen.

Des Weiteren teilte das BDA mit, dass die Nutzung des naturwissenschaftlichen Labors des BDA nur einen einzigen Mitarbeiter im Rahmen seiner Tätigkeit als gerichtlich beeideter Sachverständiger betreffe. Diese Tätigkeit beziehe sich ausschließlich auf Objekte, die nicht unter Denkmalschutz stünden. Diese Nutzung von Geräten, nicht von Verbrauchsmaterialien, sei bereits durch einen Schriftsatz der Präsidentin vom 18. März 2009 geregelt worden.

- 55.4** Der RH wies darauf hin, dass der vom BDA zitierte Schriftsatz die Zusage an einen Mitarbeiter enthielt, die Mikroskope kostenlos nutzen zu dürfen. Der RH entgegnete daher, dass die kostenlose Privatnutzung von Bundes eigentum einer besonderen – im öffentlichen Interesse gelegenen – Rechtfertigung bedarf.

## Korruptionsprävention

- 56.1** (1) Im Leitbild des BDA war das Thema Korruptionsprävention nicht ausdrücklich verankert.

Das BDA hatte im Jahr 2008 den Beschäftigten Informationen zum Korruptionsstrafrecht übermittelt. Ein allgemeiner Verhaltenskodex zum Thema Korruptionsprävention, den das BKA im Jahr 2012 verfasst hatte, war dem BDA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht bekannt. Dieser Verhaltenskodex des BKA diente dazu, klar und verständlich das erwartete Verhalten der Beschäftigten festzuhalten und auch Aspekte zu behandeln, die zwar nicht strafrechtlich, jedoch ethisch relevant sind – wie etwa Interessenskonflikte.

Eine Veranstaltung zum Thema Korruption für leitende Beschäftigte fand im Jahr 2013 statt.

Das BDA hatte keine entsprechend geschulte, neutrale Ansprechperson für das Thema Korruptionsprävention zur Beratung der Amtsleitung und der Beschäftigten vorgesehen.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(2) Mit der Publikation „Standards der Baudenkmalflege“ hatte das BDA die Aufgabenwahrnehmung der Baudenkmalflege nach innen und nach außen festgehalten. Ebenso bestanden Richtlinien bzw. Standards für die Energieeffizienz am Bau- denkmal, für archäologische Maßnahmen, für Ensembleunterschutzstellungen sowie für die Zustandserhebung und das Monitoring an Wandmalerei und Archi- tecturoberfläche.

Standards außerhalb der oben genannten Aufgabenbereiche – wie etwa für das Verfahren für Unterschutzstellungen (siehe auch **TZ 15 ff.**), die Vergabe von Förde- rungen (siehe auch **TZ 38 ff.**) – waren durch das BDA nicht definiert. Der RH hatte außerdem bei mehreren internen Geschäftsprozessen Mängel festgestellt, die den Rechnungslauf sowie die Aufzeichnungen zur Verwendung der Dienst–PKW und die Bezeichnungen im Zeiterfassungssystem betrafen – auch bei diesen Abläufen fehlten entsprechende Prozessbeschreibungen.

(3) Das BDA erfüllte Elemente eines Vier–Augen–Prinzips und damit der Korrupti- onsprävention, indem es im ELAK bei seinen Erledigungen grundsätzlich die Betei- ligung mehrerer Personen vorsah.

Das BDA hatte jedoch seine internen Prozesse nicht systematisch im Hinblick auf ihre Korruptionsgefährdung im Rahmen einer Risikoanalyse untersucht und seine internen Vorgaben in einem systematischen Prozess entsprechend abgestimmt.

## 56.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BDA das Thema Korruptionsprävention nicht in sei- nem Leitbild verankert hatte.

**Der RH empfahl, das Thema Korruptionsprävention auch im Leitbild zu verankern.**

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass dem BDA der vom BKA im Jahr 2012 verfasste Verhaltenskodex zum Thema Korruptionsprävention nicht bekannt war.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass sich die mangelnde aktive Kommunikation des BDA auch dadurch ausdrückte, dass dem Thema Antikorruption im überprüften Zeitraum nur eine Veranstaltung – ausschließlich für leitende Beschäftigte – gewid- met war.

**Der RH empfahl, dem Verhaltenskodex des BKA zum Thema Korruptionsprävention aus dem Jahr 2012 Beachtung zu schenken und diesen an die Beschäftigten des BDA weiterzuvermitteln. In diesem Zusammenhang empfahl er auch, das Thema Korruptionsprävention auf allen Ebenen der Organisation aktiv durch regelmäßige Schulungen zu kommunizieren – und nicht nur für leitende Beschäftigte.**

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(3) Des Weiteren kritisierte der RH, dass das BDA eine entsprechend geschulte, neutrale Ansprechperson für das Thema Korruptionsprävention zur Beratung der Amtsleitung und der Beschäftigten nicht vorgesehen hatte.

Der RH empfahl, eine Ansprechperson für das Thema Korruptionsprävention zu benennen.

(4) Der RH kritisierte, dass das BDA das Thema Korruptionsprävention nicht in einem systematischen Prozess innerhalb seiner Organisation und deren Abläufe berücksichtigt hatte.

Der RH empfahl, dem Thema Korruptionsprävention in der Organisation des BDA im Rahmen eines systematischen Prozesses mehr Bedeutung beizumessen.

(5) Der RH kritisierte ebenso, dass das BDA keine Risikoanalyse durchgeführt hatte, mit der es systematisch korruptionsgefährdete Aufgabenbereiche und Entscheidungsprozesse identifizierte sowie die entsprechenden Maßnahmen darauf abstimmte.

Er empfahl insbesondere, die internen Prozesse des BDA regelmäßig einer Risikoanalyse zu unterziehen, mit der es korruptionsgefährdete Aufgabenbereiche und Entscheidungsprozesse identifiziert.

(6) Der RH kritisierte außerdem, dass das BDA wichtige Kern- und Geschäftsprozesse nicht definiert hatte. Dies betraf insbesondere die Verfahren für Unterschutzstellungen (siehe auch **TZ 15 ff.**) und die Vergabe von Förderungen (siehe auch **TZ 38 ff.**). Aber auch andere interne Geschäftsprozesse waren nicht definiert, bei denen der RH Mängel festgestellt hatte, wie etwa den Rechnungslauf, die Aufzeichnungen bei den Dienstautos und die Bezeichnungen im Zeiterfassungssystem.

Er empfahl, alle wichtigen Geschäftsprozesse – wie das Verfahren für Unterschutzstellungen und die Vergabe von Förderungen – aber auch jene internen Abläufe, bei denen der RH Mängel festgestellt hatte, in einem Handbuch im Rahmen eines schriftlichen Internen Kontrollsysteins zu definieren.

## 56.3

Laut Stellungnahme des BDA sei der Verhaltenskodex des BKA von 2012 zwischenzeitlich allen Beschäftigten zur Kenntnis gebracht worden. Darüber hinaus werde die Empfehlung des RH zum Anlass genommen, bei der Verwaltungsakademie des Bundes ein entsprechendes Kursprogramm anzuregen.

Die genannten Geschäftsprozesse unterliegen dem Vier-Augen-Prinzip und es seien sämtliche Prozesse durch die Büroordnung 2015 sowie durch die vorgegebenen Prozessläufe im ELAK abschließend definiert worden.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt

**56.4**

Der RH entgegnete, dass beim BDA weiterhin Verbesserungsbedarf im Hinblick auf die aktive Gestaltung einer Antikorruptionskultur bestand. Diese setzt einen bewussten und systematischen Analyse- und Kommunikationsprozess voraus. Die vorhandenen Vorgaben in den Geschäftsprozessen (Büroordnung und ELAK) untersuchte das BDA bislang nicht in einem systematischen Prozess im Hinblick auf ihre Korruptionsgefährdung und es stimmte die Verteilung der Genehmigungs- und Kontrollrollen nicht entsprechend ab.

Daher hielt der RH seine Empfehlungen zur Verankerung des Themas Korruptionsprävention im Leitbild, zur Erhöhung der Bedeutung dieses Themas in seiner Organisation, zur Benennung einer entsprechenden Ansprechperson sowie zur Analyse und Definition aller wichtigen Kern- und Geschäftsprozesse in einem Handbuch weiterhin aufrecht.

## Denkmalinformationssystem

### Ausgangslage

**57**

Das BDA begann im Jahr 2008 mit der Erarbeitung eines Konzepts für eine „Denkmaldatenbank neu“ und setzte sich gemeinsam mit dem BKA in der Folge das Ziel, ein entsprechendes IT-Verwaltungsreformprojekt zum Denkmalschutz zu realisieren.

Grundlegende Ziele des Projekts DEMIS waren die Vereinheitlichung und Absicherung der Datenbestände, eine Erhöhung der Datenqualität, die Vermeidung von Redundanzen, die Steigerung der Effizienz bei Arbeitsabläufen, die Verbesserung des Bürgerservices und die Nutzung der Datenbestände für neue Zielgruppen. Mit dem Projekt DEMIS sollten auch die Datenbanken im BDA bereinigt werden.

Projektauftraggeber und gemeinsam verantwortlich für die fachliche Steuerung waren das BDA und das BKA. Das BDA war zuständig für die Auswahl der Beschäftigten in den Projektteams und die organisatorische Umsetzung im BDA. Das BKA war zuständig für die Vertragsabschlüsse, soweit diese durch das BKA erfolgen mussten, das Projektcontrolling und die organisatorische Umsetzung im BKA.

Das System DEMIS sollte aus den IT-Modulen Denkmalobjektinformationssystem (**DOBIS**) zur Erfassung und Verwaltung von beweglichen und unbeweglichen Denkmälern, einer elektronischen Aktenverwaltung (**ELAK**), einer Foto- und Bilddatenbank, einem geografischen Informationssystem (**GIS**) sowie Systemen für die Personal- und Finanzverwaltung, Bearbeitungsinstrumenten und Zusatzapplikationen, wie z.B. Bibliotheksssoftware oder Telebanking, bestehen. Dieses sollte es ermöglichen, dass die Datenbestände integriert nutzbar sind.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Zeitlicher Ablauf

### 58.1

(1) Nach Definition der Anforderungen durch das BDA und auf Grundlage des Ergebnisses des Arbeitskreises „IT“ beauftragte das BDA gemeinsam mit dem BKA im Oktober 2009 ein IT–Beratungsunternehmen (Unternehmen A) mit der Ausarbeitung einer IT–Strategie für ein gesamtheitliches Denkmalinformationssystem (**DEMIS**).

Der im vom Unternehmen A vorgelegten IT–Strategie–Bericht enthaltene Mehrjahresplan sah eine schrittweise Realisierung im „Zeitraum von 2010 bis ca. 2012, eventuell 2013“ vor. Das Unternehmen A wies auf mögliche, für die Umsetzung des Projekts DEMIS kritische Abhängigkeiten hin.

Im Laufe des Projekts DEMIS wurden externe Beratungsfirmen und Programmierer hinzugezogen. Bei der Entwicklung waren die IT–Module ELAK, DOBIS und GIS zu harmonisieren und die Anbindung zwischen den Systemen sicherzustellen.

Das Projekt zur Entwicklung des IT–Moduls DOBIS wurde während der Entwicklung aufgrund fehlender technischer Vorbereitungen mehrmals unterteilt, verändert und aufgeschoben.

Nach einer Testphase von Dezember 2012 bis Mai 2013 nahm das BDA eine nach Änderungsvorschlägen adaptierte Version von DOBIS zwar ab, die jedoch nicht in Betrieb gehen konnte, weil keine ausreichende IT–Kapazität zur Verfügung stand. Aus diesem Grund musste das Projekt wieder neu aufgerollt werden.

(2) Während der Fortdauer des Projektverlaufs wies die extern beauftragte Projektmanagement–Firma immer wieder auf Probleme bei der Migration der Daten hin. Bei Besprechungen auf Sektionsleiterebene des damals zuständigen BMUKK bezüglich der aufgetretenen Probleme wies das Projektteam lediglich darauf hin, dass derartige Verzögerungen bei „einem EDV–Projekt dieser Größenordnung und Komplexität nicht ungewöhnlich“ seien.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Oktober 2015 wandte das BDA nur den ELAK und die Systeme für die Personal– und Finanzverwaltung an. Noch nicht in Betrieb waren die Produkte DOBIS, das Bild– und Fotoverwaltungssystem sowie das GIS. Laut BDA stehe seit November 2015 DOBIS ausgewählten Anwenderinnen und Anwendern zur Verfügung, um die auftragsgemäße Umsetzung und die Einsatzfähigkeit zu prüfen.

### 58.2

(1) Der RH hielt fest, dass nach dem strategischen Gesamtplan aus 2009, dem IT–Strategie–Bericht aus 2010 und den vorliegenden Unterlagen der Startphase des Projekts DEMIS der Echtbetrieb der wichtigsten IT–Anwendungen bis spätestens

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



2013 erfolgen sollte. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass beim Teilprojekt DOBIS weitreichende zeitliche Verzögerungen eintraten.

Der RH empfahl, umfangreiche, komplexe IT-Projekte so vorzubereiten und zu planen, dass für die Entwicklung und Testung ausreichend Zeit zur Verfügung steht und somit eine planmäßige Inbetriebnahme sichergestellt ist.

(2) Der RH bemängelte, dass das ursprüngliche Ziel, nämlich das IT-Modul DOBIS mit allen Anbindungen zu anderen IT-Modulen des Projekts DEMIS im Jahr 2013 in Betrieb zu setzen, verfehlt wurde. Insbesondere kritisierte er, dass das Projektteam – es stellte die aufgetretenen Verzögerungen gegenüber dem Sektionsleiter als nicht ungewöhnlich dar – nicht lösungsorientiert auf auftretende Probleme reagierte und den vorgegebenen Zeitplan nicht als verbindliche Vorgabe betrachtete. Der RH kritisierte somit, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht absehbar war, ob und wann das IT-Modul DOBIS im BDA endgültig mit allen geplanten Anbindungen für alle Beschäftigten in Betrieb gehen wird.

Der RH empfahl, das Projekt für das IT-Modul DOBIS so rasch wie möglich mit allen für einen reibungslosen und effizienten Betrieb des BDA erforderlichen Anbindungen der erforderlichen Module fertigzustellen und eine gesicherte Übernahme der Datenbestände aus den bestehenden Datenbanken zu gewährleisten.

Er empfahl weiters, auf eine lösungsorientierte und termingetreue Vorgangsweise zu achten.

## 58.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA begrüße es die Empfehlung des RH, das IT-Modul DOBIS, also die Objektdatenbank, fertigzustellen.

(2) Laut Stellungnahme des BKA habe es das Projekt DEMIS, konkret die Vergaben zur Denkmalobjektdatenbank DOBIS, zum Gegenstand einer Sonderprüfung der Internen Revision gemacht, an deren Bericht zwei Disziplinarverfahren angeschlossen hätten. Wie bereits festgehalten (siehe TZ 1), bestünden die damals verantwortlichen Einheiten im BKA seit einer Organisationsänderung per 1. Mai 2015 nicht mehr und die damals Leitenden seien nicht mehr in ihren Funktionen. Das BKA teile die Auffassung, dass in der Planung und Abwicklung des Projekts DEMIS/DOBIS wesentliche Fehler unterlaufen seien, die eine Verzögerung und Verteuerung bewirkt hätten. Das BKA habe seit Jahresende 2014 vor allem durch die Unterstützung seiner IT-Abteilung im Zusammenwirken mit dem BDA auf eine Fertigstellung des Projekts DOBIS durch die beteiligten Unternehmen hingewirkt, ohne dass weitere Kosten für den Bund angefallen seien und dass eine Migration der Daten möglich werde.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Kostenschätzung

### 59.1

(1) Das Unternehmen A – dieses hatte bereits die IT–Strategie ausgearbeitet – wurde im Jänner 2010 vom BDA beauftragt, eine Kostenschätzung für das Projekt DEMIS zu erstellen. Die Kostenschätzung ergab, unter Einrechnung der Wartungskosten in Höhe von rd. 453.000 EUR, für den Betrieb bis 2013, einen Bedarf an Budgetmitteln in Höhe von mindestens rd. 1,78 Mio. EUR bis höchstens rd. 2,18 Mio. EUR. Bis zum Jahr 2019 schätzte das Unternehmen A die Höhe der Ausgaben auf mindestens rd. 2,68 Mio. EUR und höchstens rd. 4,01 Mio. EUR. Diese Kostenschätzung ließ Kosten für das vom BKA und BDA eingesetzte Personal unberücksichtigt.

Bis zum Ende des Jahres 2013 waren für das Projekt DEMIS tatsächliche Ausgaben in der Höhe von rd. 3,41 Mio. EUR, bis Mitte des Jahres 2015 in Höhe von rd. 5,48 Mio. EUR angefallen.

(2) Eine Kostenschätzung aus dem Jahr 2015 wies für die Jahre 2010 bis 2019 voraussichtlich anfallende Gesamtausgaben in der Höhe von rd. 10,06 Mio. EUR aus. Diese neue Kostenschätzung ließ ebenfalls die Kosten für das vom BKA und BDA eingesetzte Personal unberücksichtigt.

(3) In einer Besprechung am 23. Februar 2010 bei der damaligen Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur<sup>34</sup> wurde das gesamte Projekt auf der Grundlage der auf rd. 1,53 Mio. EUR – diese Kostenangabe enthielt keine Wartungskosten – lautenden Kostenschätzung grundsätzlich befürwortet und das BDA mit der Umsetzung beauftragt. Nähere schriftliche Unterlagen zu dieser Besprechung, aus denen der Inhalt der Besprechung, wie etwa Kosten und Dauer des Projekts, hervorgingen, legte weder das BDA noch das BKA dem RH vor.

### 59.2

(1) Der RH kritisierte, dass ihm über eine entscheidungsrelevante Besprechung bei der Bundesministerin zum Projekt DEMIS keine näheren schriftlichen Ergebnisse vorgelegt wurden.

**Er empfahl, die Ergebnisse von entscheidenden Meilensteinen in Projekten, wie etwa die Auftragerteilung eines derart umfangreichen IT–Projekts, jedenfalls schriftlich festzuhalten.**

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass das BDA aufgrund der im Jänner 2010 beauftragten Kostenschätzung Entscheidungen traf, die auf keiner validen Kostenschätzung für das in Aussicht genommene IT–Projekt basierten. Damit war einerseits der Auftrag der Bundesministerin an das BDA zur Umsetzung auf keinen ausreichenden

<sup>34</sup> Frau Dr. Claudia Schmied

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Kosten- und Budgetierungsgrundlagen getroffen worden. Andererseits führte dies in weiterer Folge dazu, dass die für das Projekt DEMIS vorerst bis 2019 mit höchstens rd. 4,01 Mio. EUR geschätzten Ausgaben weit überschritten wurden und eine neuerliche Kostenschätzung aus 2015 nun die Ausgaben mit rd. 10,06 Mio. EUR bezifferte.

## 59.3

(1) Laut Stellungnahme des BDA sei zu der seitens des RH aufgegriffenen fiktiven Kostenvorschau von 10,06 Mio. EUR klarzustellen, dass diese Zahl keine valide Aussage über tatsächlich eintretende Kosten darstelle. Die Prognose sei dem BDA stets zu hoch erschienen und dies sei auch anlässlich der Schlussbesprechung im RH deponiert worden. Die Kosten seien für das Gesamtprojekt DEMIS einschließlich der Objektdatenbank 2010 vom Unternehmen A mit rd. 4,01 Mio. EUR angesetzt worden. Der RH habe schließlich Kosten von rd. 5,48 Mio. EUR festgestellt. Diese würden die Neuanschaffungen und den Betrieb von 2009 bis 2015 umfassen. Die Differenz ergebe sich aus der ressortbedingten Umstellung der elektronischen Aktenverwaltung sowie aus der vom BKA beschlossenen und in Auftrag gegebenen Projektänderung.

Die Kosten für den Projektteil DOBIS würden eine Teilmenge bilden und seien 2010 mit rd. 1,5 Mio. EUR angesetzt worden. Der RH habe schließlich DOBIS-Entwicklungskosten von rd. 1,53 Mio. EUR bis einschließlich 2015 festgestellt.

(2) Laut Stellungnahme des BKA seien in der Planung und Abwicklung des Projekts DEMIS/DOBIS wesentliche Fehler unterlaufen, die eine Verzögerung und Verteuerung bewirkt hätten. Das BKA könne die geschätzten Kosten in der Höhe von rd. 10,06 Mio. EUR nicht nachvollziehen. Tatsächlich berichte das BDA für DEMIS bis 2015 Kosten in der Höhe von rd. 5,3 Mio. EUR.

## 59.4

Der RH entgegnete, dass es sich bei der Kostenschätzung über rd. 10,06 Mio. EUR um eine Aufstellung des BDA vom 27. Jänner 2015 handelte, die bereits getätigte und geschätzte Ausgaben für das Projekt DEMIS für den Zeitraum von 2010 bis 2019 enthielt. Die Unterlagen zu dieser Schätzung beinhalteten die bis zum Ende des Jahres 2014 erfolgten Ausgaben sowie detaillierte und aufgrund der bisherigen Ausgaben geschätzte Zahlen für die Jahre 2015 bis 2019.

Diese Aufstellung der Entwicklung der Projektkosten wurde aufgrund einer Besprechung auf Sektionsleiterebene anlässlich der Vereinbarung im Rahmen des Budgetvollzugs vom BKA angefordert und anschließend in einem Jour-Fixe vom damaligen Sektionschef sowie Verantwortlichen des Projekts DEMIS und weiteren Vertreterinnen und Vertretern des BKA und BDA behandelt.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



Im Detail enthielt diese Aufstellung Vorbereitungskosten von rd. 872.000 EUR (2010 und 2011), einmalige Projektkosten von rd. 5,28 Mio. EUR (2012 bis 2015) und laufende Betriebskosten von rd. 3,91 Mio. EUR (2014 bis 2019). Zu den laufenden Betriebskosten lagen dem RH einerseits eine monatsweise Darstellung für 2015, jeweils aufgegliedert nach den an die einzelnen Auftragnehmer zu leistenden Zahlungen, vom 9. Jänner 2015 und andererseits eine Übersicht der jährlich anfallenden laufenden Kosten für die Jahre 2016 bis 2019 vom 28. Jänner 2015 vor. Alle hier angeführten Aufstellungen waren Beilagen zu an das BKA gerichteten Schreiben des BDA und stammten aus dem Aktenbestand des BKA.

Dem BDA entgegnete der RH, dass eine Kostenschätzung jedenfalls eine realistische Aussage über die zu erwartenden Kosten darstellen sollte und die tatsächlich eintretenden Kosten erst nach Ablauf des Zeitraums bekannt sind. Die vom BDA für die Jahre 2016 bis 2019 geschätzten laufenden Kosten dienten dem BKA als Grundlage für die Budgetplanung.

Dem RH war nicht nachvollziehbar, wieso das BKA die aus seinem Aktenbestand stammenden Angaben nicht nachvollziehen konnte.

Weiter stellte der RH klar, dass – seinen Erhebungen nach – für das Projekt DEMIS bis Mitte des Jahres 2015 Ausgaben in Höhe von rd. 5,48 Mio. EUR angefallen waren; die Ausführungen in der Stellungnahme des BDA waren somit nicht zutreffend.

Der Bemerkung des BDA, dass 2010 allein für den Projektteil DOBIS die Kosten mit rd. 1,5 Mio. EUR angesetzt worden seien, hielt der RH entgegen, dass im Februar 2010 der Budgetbedarf unter Zugrundelegung der Kostenschätzung des BDA für das Gesamtprojekt (insbesondere einschließlich ELAK) mit einem Mittelwert von 1,5 Mio. EUR beziffert wurde. Dabei waren die Kosten für das Teilprojekt DOBIS nicht gesondert ausgewiesen worden.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Umsetzungsphase – Aufträge

### 60.1

(1) In den Jahren 2009 bis 2015 hatten das BKA und das BDA für die Erbringung von Leistungen beim Projekt DEMIS und weiteren IT-Leistungen 22 Unternehmen beauftragt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf jene Unternehmen, bei denen die Abrechnungssumme im Zeitraum 2009 bis 2015 jeweils insgesamt über 100.000 EUR lag.

**Tabelle 15: Projekt DEMIS – beauftragte Unternehmen mit Abrechnungssummen über 100.000 EUR**

Unternehmen	Inhalt der Aufträge	Datum des Erstauftrags	Höhe der ersten Beauftragung	inklusive Folgeaufträge bis 2015 abgerechnete Summe
in EUR				
A	IT-Beratungsleistungen	28. Oktober 2009	36.340	1.139.192
B	Ausstattung mit dem ELAK-System	16. Juli 2010	294.000	590.049
C	Entwicklung von DOBIS	19. Juni 2010	82.500	1.529.010
D	Umstellung der Serverarchitektur	29. September 2012	459.745	575.276
E	Technische Beratung hinsichtlich GIS	3. Mai 2013	5.952	404.521
F	Unterstützung beim Projektmanagement	14. Mai 2013	94.832	113.798
G	IT-Beratung; Lizenzen; Unterstützung der Server-Umgebung; First-Level-Support	7. März 2012	5.760	761.528
H	Internetdienstleistungen und Mailserver	24. August 2007	23.988	180.734

Quellen: BKA; BDA; RH

(2) Das Projekt DEMIS und alle später damit zusammenhängenden Leistungen vergaben das BKA bzw. das BDA entweder als Forschungsprojekt oder in Form von Direktvergaben.

Lediglich bei zwei Vergabeverfahren führten das BKA und das BDA Angebotsvergleiche durch. Bei einem Vergabeverfahren betreffend einen Folgeauftrag führte das BKA mit dem Auftragnehmer Nachverhandlungen durch.

(3) Bis auf drei basierten alle Aufträge auf angebotenen Stundensätzen, wobei die Anzahl der kalkulierten Kosten teilweise auf sehr groben Schätzungen beruhten und die beauftragten Leistungen nicht durchgehend spezifiziert waren. Ein Rücktrittsrecht vom Vertrag für den Fall, dass es zu wesentlichen außerplanmäßigen Kosten- und Terminüberschreitungen kommt, war in keinem der Verträge ausreichend geregelt.

Das BDA erarbeitete als Grundlage für die Aufträge keine Pflichtenhefte. Den Verzicht auf die Erstellung eines Pflichtenhefts erachtete das BKA als Vorteil, weil dies im BKA Arbeitsressourcen sparte.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



(4) Aufgrund der terminlichen Zielsetzungen und der damit zusammenhängenden Koordinierung verschiedener Lieferanten erfolgte im Mai 2013 die Beauftragung eines weiteren Unternehmens F zur Unterstützung des Projektmanagements in der Rollout-Phase.

## 60.2

Der RH beanstandete, dass zu den erfolgten Auftragsvergaben betreffend das Projekt DEMIS durchgehend keine Pflichtenhefte vorlagen, womit auch der Umfang der von den Unternehmen zu erbringenden Leistungen und der einzuhaltende Zeitplan nur ungenau festgelegt war. Dies führte zu einer unprofessionellen Projektabwicklung mit Zeit- und Kostenüberschreitungen sowie zur Beauftragung einer hohen Anzahl an Unternehmen. Insbesondere bemängelte der RH, dass, auch als Folge fehlender Pflichtenhefte, die einschließlich allfälliger Folgeaufträge abgerechneten Summen die ursprünglichen Auftragswerte in der Regel weit überstiegen.

Weiters kritisierte der RH, dass das BDA sowie das BKA bis auf zwei der überprüften Aufträge des Projekts DEMIS keine Vergleichsangebote eingeholt hatten. Damit war nicht sichergestellt, ob die angebotenen Preise angemessen waren.

Ferner wies der RH kritisch darauf hin, dass aufgrund der auf der Basis von Stundensätzen abgeschlossenen Verträge eine laufende Kontrolle der Vertragsabwicklung durch die Auftraggeber zu erfolgen hätte, um Abweichungen inhaltlicher, zeitlicher und finanzieller Art rasch zu erkennen. Zudem bemängelte er, dass die Verträge für den Fall wesentlicher Kosten- und Terminüberschreitungen keine ausreichende Regelung eines Rücktrittsrechts enthielten.

Der RH empfahl, die beauftragten Leistungen und zeitliche Vorgaben durch Pflichtenhefte genau zu regeln und für den Fall von wesentlichen Kosten- und Terminüberschreitungen ein Rücktrittsrecht zu vereinbaren. Weiters sollten auch bei Verträgen auf Stundenbasis Schätzungen über die zu erbringende Leistungsmenge realitätsnah erfolgen, um Kostenüberschreitungen möglichst zu vermeiden. Außerdem wäre die Erfüllung derartiger Verträge laufend zu überwachen, womit auftretende Schwierigkeiten beim Projektfortschritt frühzeitig erkannt werden müssten. Schließlich empfahl der RH, auch wenn Leistungen in Form von Direktvergaben beauftragt werden, Vergleichsangebote einzuholen, damit sichergestellt ist, dass angebotene Preise angemessen sind.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Kostentragung

### 61.1

Das BKA stellte bei einem Teil der Rechnungen nach – per E-Mail beim BDA erfolgten – Nachfragen die sachliche Richtigkeit fest, weil die zugehörigen Leistungen im BDA erbracht wurden.

Im Dezember 2014 bestätigte das BKA bei einer Rechnung über rd. 140.000 EUR die sachliche Richtigkeit, obwohl das BDA das BKA darauf hingewiesen hatte, dass die vom Unternehmen verrechnete Stundenleistung nicht dem Projektfortschritt entsprach. Das BKA gab diese Rechnung am 19. Dezember 2014 frei und ließ sie am 22. Dezember 2014 durch die Buchhaltungsagentur ausbezahlen.

### 61.2

Der RH kritisierte, dass das BKA sich bei der Bestätigung der sachlichen Richtigkeit von Rechnungen auf E-Mail-Auskünfte des BDA verließ, anstelle die Rechnungen an das BDA zur Feststellung der sachlichen Richtigkeit zu übermitteln. Er beanstandete weiters, dass das BKA im Dezember 2014 eine Rechnung über rd. 140.000 EUR zur Zahlung freigab, obwohl das BDA darauf hingewiesen hatte, dass das verrechnete Stundenausmaß nicht dem Projektfortschritt entsprach.

**Der RH empfahl dem BKA, nur dann die sachliche Richtigkeit von Rechnungen zu bestätigen und die Zahlungen freizugeben, wenn die verrechneten Leistungen tatsächlich erbracht wurden und über die Leistungserbringung dem BKA die erforderlichen Nachweise vorliegen.**

### 61.3

Laut Stellungnahme des BKA teilte es selbstverständlich die Ansicht, dass Zahlungen nur dann freizugeben seien, wenn die verrechnete Leistung tatsächlich erbracht wurde und ein Leistungsnachweis vorliegt. Weiters teilte das BKA mit, dass das Projekt DEMIS Gegenstand einer Überprüfung der Internen Revision gewesen sei, gegen die verantwortlichen Entscheidungsträger dienstrechtliche Maßnahmen getroffen worden seien und diese Entscheidungsträger nach organisatorischen Änderungen nicht mehr in ihren damaligen Funktionen stünden.

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



## Schlussempfehlungen

62

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

### Bundesdenkmalamt

- (1) Auf die Umsetzung der zu den Wirkungszielen definierten Maßnahmen wäre verstärkt hinzuwirken. (TZ 5)
- (2) Ein regelmäßiges, automatisationsunterstütztes Berichtswesen wäre einzurichten und dieses als Steuerungsinstrument zu nutzen. (TZ 6)
- (3) Die relevanten Parameter, wie z.B. der Unterschutzstellungszeitpunkt, wären zu definieren, sodass BDA-weit den Auswertungen einheitliche Bedingungen zugrunde gelegt werden können. (TZ 6)
- (4) Die Nachvollziehbarkeit der an das BKA gemeldeten Daten wäre sicherzustellen. (TZ 6)
- (5) Eingesetzte personelle Ressourcen wären aufzuzeichnen und den erbrachten Leistungen zuzuordnen, um eine Übersicht über die gesamten Kosten der einzelnen Leistungen des BDA zu erlangen sowie über aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zu verfügen. (TZ 6)
- (6) Um eine einheitliche Verwaltungs- und Sprachpraxis des BDA sicherzustellen, wären die Aufgaben des Qualitätsmanagements wahrzunehmen. (TZ 7)
- (7) Die Kosten aller Abteilungen des Regionalbereichs wären zu erheben. (TZ 9)
- (8) Der Sitz der Abteilungen des Regionalbereichs wäre dahingehend zu evaluieren, ob durch Zusammenlegungen von und/oder Änderungen des Wirkungsbereichs dieser Abteilungen Synergien in Bezug auf die Betreuung der Denkmale gehoben werden können und eine kostengünstigere Struktur im Regionalbereich erreicht werden kann. (TZ 9)
- (9) Eine Personalbedarfserhebung wäre durchzuführen und entsprechend dem Ergebnis dieser die Personalstruktur der Abteilungen des Regionalbereichs festzulegen. (TZ 10)
- (10) Jene wesentlichen Daten wären zu erheben, die zur Ermittlung von kunden- und leistungsorientierten Kennzahlen bzw. zur Beurteilung der Qualität der vom BDA erbrachten Leistungen erforderlich waren. (TZ 11)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- (11) Zu evaluieren wäre, inwiefern jene Leistungen, die das BDA lediglich in Auslegung der im Statut vorgesehenen Tätigkeiten erbrachte, zur Erfüllung der hoheitlichen Kernaufgaben beitrugen. (TZ 12)
- (12) Zu überprüfen wäre, ob und in welchem Ausmaß mit den erbrachten Leistungen eine Wirkung erzielt wurde und ob der dafür erforderliche Ressourceneinsatz für die erzielte Wirkung angemessen war. (TZ 12)
- (13) Die für Veränderungs- und Zerstörungsansuchen zu erlassenden Bescheide wären vor deren Abfertigung einer zentralen Prüfung zu unterziehen, um eine einheitliche Spruchpraxis sicherzustellen. (TZ 13)
- (14) Festzulegen wäre, für welche Ausfuhren Kautionen einzuhaben sind; diese wären auch einzuhaben. (TZ 14)
- (15) Die vom BDA stichprobenartig durchgeföhrten Kontrollen der rückgeführten Denkmale wären schriftlich zu dokumentieren. (TZ 14)
- (16) Das Unterschutzstellungskonzept wäre um eine umfassende Strategie für die Aufgabe Unterschutzstellungen zu ergänzen. (TZ 15)
- (17) Die Unterschutzstellungspläne wären übersichtlich, nachvollziehbar und realistisch zu erstellen und einer zentralen Genehmigung zu unterziehen. (TZ 16)
- (18) Jährlich wäre eine Gegenüberstellung der geplanten und der tatsächlich durchgeföhrten Unterschutzstellungen sowie eine Abweichungsanalyse vorzunehmen. (TZ 16)
- (19) Im Hinblick auf die 2014 erreichte Erfüllungsquote der tatsächlichen Unterschutzstellungen zu den geplanten von 34 % wären die Ressourcen so einzusetzen, dass das festgesetzte Ziel bezüglich der jährlichen Unterschutzstellungen erreicht wird. (TZ 16)
- (20) Um die im Verfahren zur Unterschutzstellung von Objekten vom BDA anzuwendenden Kriterien transparent zu machen, wären Standards für Unterschutzstellungen zu entwickeln und diese zu veröffentlichen. (TZ 17)
- (21) Der Weiterbildungsbedarf aufgrund der eingelangten bautechnischen Anfragen wäre vollständig zu dokumentieren und das Ergebnis als Grundlage für die Gestaltung des Seminarprogramms für die Baudenkmalpflege heranzuziehen. (TZ 19)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- (22) Für die Denkmalpflege wäre eine Forschungsstrategie zu formulieren und zu analysieren, inwiefern für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben ein Forschungsbedarf besteht. (TZ 20)
- (23) Jene Leistungen, denen keine geldwerten Gegenleistungen gegenüberstehen, wären nur im Rahmen von Förderungsprogrammen bzw. Förderungsrichtlinien zu vergeben. (TZ 20)
- (24) Die vergebenen Forschungsprojekte, die Kriterien zur Vergabe dieser Projekte sowie die Höhe der übernommenen Ausgaben wären zu dokumentieren und Verträge betreffend die Übernahme von Restaurierungskosten mit den Denkmaleigentümerinnen und –eigentümern zu schließen. (TZ 20)
- (25) Die Wirkung der Vermittlungstätigkeiten des BDA wäre regelmäßig zu evaluieren. (TZ 21)
- (26) Um einen Überblick über die Kosten des „Tag des Denkmals“ zu haben und mögliche Einsparungspotenziale aufzeigen zu können, wären steuerungsrelevante Kostenaufzeichnungen zu führen. (TZ 22)
- (27) Angesichts der geringen Annahme der insgesamt 17 Videos auf der Internetplattform YouTube wäre die Zweckmäßigkeit dieser Werbemaßnahme zu prüfen und auch die Einstellung der Produktion solcher Videos in Erwägung zu ziehen. (TZ 22)
- (28) Die jährlichen Tätigkeiten des BDA wären ausschließlich im Kulturbericht des BKA darzustellen und diese Darstellung wäre zur Erhöhung der Aussagekraft durch gleichbleibende Kennzahlen, denen die Vergleichswerte aus den Vorjahren gegenübergestellt sind, zu ergänzen. (TZ 23)
- (29) Jene Teile des Kulturberichts des BKA, die das BDA betreffen, wären auf der Website des BDA zu veröffentlichen. (TZ 23)
- (30) Mit dem Verein „Österreichische Gesellschaft der Denkmalfreunde“ wären schriftliche Vereinbarungen über das Ausmaß der Zusammenarbeit – auch hinsichtlich etwaiger Kostenübernahmen – abzuschließen. (TZ 24)
- (31) Mit Hinweis auf die unrichtige Darstellung des BDA betreffend seine Ausgaben für das Magazin „Denkmal Heute“ wären genaue Aufzeichnungen zu führen, mit welchen Publikationen welche Ausgaben und Einnahmen verbunden waren. (TZ 24)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- 
- (32) Regelmäßig wären die Höhe und Angemessenheit der Ausgaben für Fachpublikationen zu erheben, mögliche Einsparungspotenziale zu identifizieren und diese zu nutzen. (TZ 25)
  - (33) Die Inventur der Lagerbestände wäre jährlich durchzuführen, um eine Übersicht über die auf Lager liegenden Fachpublikationen zu erhalten. (TZ 26)
  - (34) Aufzeichnungen über die Anzahl der verkauften Exemplare jeder einzelnen Publikation wären zu führen. (TZ 26)
  - (35) Die Auflagenhöhe sämtlicher Publikationsformate wäre auf deren Angemessenheit zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen. (TZ 26)
  - (36) Zu hinterfragen wäre, ob das BDA die gewünschte Wirkung mit den durchgeführten Publikationen bei den jeweiligen Zielgruppen erreichte. (TZ 27)
  - (37) Zu überprüfen wäre, ob tatsächlich mehrere Formate notwendig sind, um die gewünschten Zielgruppen zu erreichen. (TZ 27)
  - (38) Die Preisangemessenheit der Publikationen durch die Einholung von Vergleichsangeboten bzw. Ausschreibungen wäre regelmäßig zu überprüfen. (TZ 28)
  - (39) Die von der Tätigkeit des BDA Betroffenen wären regelmäßig zu befragen, um mögliche Verbesserungspotenziale für seine Leistungserbringung erkennen und heben zu können. (TZ 29)
  - (40) Sämtliche eingegangenen Rechtsmittel wären so zu erfassen, dass das BDA die Verfahrensausgänge evaluieren und Kennzahlen ermitteln kann, um daraus Erkenntnisse für Verbesserungen bei der Erledigung der Rechtsmittel zu gewinnen. (TZ 30)
  - (41) Um Schwächen in Aufbau, Inhalt und Argumentation der Gutachten frühzeitig aufdecken zu können, wären die Rechtsmittelentscheidungen regelmäßig zu analysieren, um eine hohe Qualität der Bescheide zu gewährleisten. (TZ 31)
  - (42) Die Zusammenarbeit mit Vereinen, bei denen ein Interessenskonflikt vorliegen könnte, wäre zu vermeiden bzw. wären bestehende Verflechtungen offenzulegen und die Vorteile einer solchen Zusammenarbeit darzulegen. (TZ 32)
  - (43) Die Zusammenarbeit mit Vereinen wäre zu dokumentieren und schriftliche Vereinbarungen, insbesondere über das Ausmaß der Tätigkeiten und Einschau- sowie Mitspracherechte, wären abzuschließen. (TZ 32)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- (44) Die Personalressourcen wären derart zu steuern, dass die Aufgaben grundsätzlich ohne zusätzliches Leihpersonal wahrgenommen werden können. Dazu wären sowohl eine Aufgabenkritik als auch die Anpassung des Leistungspotfolios an die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben durchzuführen. ([TZ 34](#))
- (45) Eine Begründung, Änderung und Auflösung von Leiharbeitsverhältnissen wäre vorab mit dem BKA insbesondere dann zu klären, wenn es sich um mehrjährige Beschäftigungsverhältnisse handelt. ([TZ 34](#))
- (46) Die vergaberechtlichen Bestimmungen wären einzuhalten und bei der Beschaffung von Leihpersonal, falls vorhanden, aktuelle Rahmenvereinbarungen der Bundesbeschaffung GmbH heranzuziehen. ([TZ 35](#))
- (47) Vorgaben des BKA zur Personalbewirtschaftung wären nicht durch dauerhaft beschäftigtes Leihpersonal zu unterlaufen. ([TZ 36](#))
- (48) Gleichartige Ausgaben des Sachaufwands wären immer auf den gleichen Konten zu verbuchen, um damit den Budgetvollzug richtig und transparent darzustellen. ([TZ 36](#))
- (49) Die Ausarbeitung der Sonderrichtlinien für die Gewährung von Förderungen wäre nach den Vorgaben des BKA umgehend fertigzustellen und diesem zeitnah vorzulegen. ([TZ 40](#))
- (50) Das Handbuch, das den internen Ablauf hinsichtlich der Gewährung von Förderungen und die Verwendung eingegangener Spenden näher regelt, wäre zu beschließen. ([TZ 40](#))
- (51) Förderungen wären zeitnah abzurechnen und dies monatlich zu kontrollieren; bei Säumigkeit von Abteilungen des Regionalbereichs hätte das BDA die Gründe umgehend zu erheben und zeitnah für Abhilfe zu sorgen. ([TZ 41](#))
- (52) Festzulegen wäre, dass die letzte Rate einer Förderung bis zur Vorlage sämtlicher Abrechnungsunterlagen einzubehalten ist. ([TZ 41](#))
- (53) Solange für Förderungen im Denkmalschutz keine entsprechenden Sonderrichtlinien vorliegen, wären bei der Auszahlung von Fördermitteln die Allgemeinen Rahmenrichtlinien einzuhalten und dementsprechend wären Fördermittel erst nach dem Vorliegen von Unterlagen über fällige Zahlungen seitens der Förderungsnehmerin bzw. des Förderungsnehmers auszuzahlen. ([TZ 41](#))

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- (54) Die Beschäftigten wären hinsichtlich der ordnungsgemäßigen Prüfung der sachlichen Richtigkeit von Rechnungen zu schulen, schriftlich wäre festzuhalten, anhand welcher Unterlagen und Kriterien diese Prüfung zu erfolgen hat. (TZ 43)
- (55) Die zu erbringenden Leistungen wären klar in den Verträgen zu beschreiben und Rechnungen erst nach Erbringung und Feststellung der ordnungsgemäßigen Auftragserfüllung zu begleichen. (TZ 43)
- (56) Die Regelung des BDA über Auftragsvergaben wäre an jene im BKA anzugleichen und somit Betragsgrenzen für die Genehmigung durch den Fach- und Verwaltungsdirektor festzulegen. (TZ 44)
- (57) Festzulegen wäre, dass alle Vergaben nur schriftlich zu erfolgen haben sowie die Aufträge eindeutig und damit überprüfbar zu formulieren sind. (TZ 44)
- (58) Die Einholung von Vergleichsofferten wäre für alle Aufträge ab einer bestimmten Betragsgrenze vorzuschreiben. (TZ 44)
- (59) Die vereinbarten Zahlungsbedingungen wären einzuhalten. (TZ 45)
- (60) Für die Vermietungen wären kostendeckende Preise zu kalkulieren und Vermietungskonditionen schriftlich festzulegen, womit unwirtschaftliche und willkürliche Vermietungen auszuschließen sind. (TZ 46)
- (61) Vereinbarungen über Kooperationsprojekte, beispielsweise mit Vereinen oder Gemeinden, wären jedenfalls schriftlich zu treffen. (TZ 46)
- (62) Aus Vermietung und Verpachtung erzielte Einnahmen wären nicht in der zweckgebundenen, sondern in der reellen Gebarung zu verbuchen. (TZ 47)
- (63) Sicherzustellen wäre, dass die Auflistung der Ausgangsrechnungen mit den verbuchten Einnahmen regelmäßig abgestimmt und alle Geschäftsfälle ordnungsgemäß verbucht werden. (TZ 48)
- (64) Fremdgelder wären zeitnah und widmungsgemäß zu verwenden sowie Fremdmittel, deren Herkunft nicht mehr erklärt werden kann, dem Bundeshaushalt zuzuführen. (TZ 49)
- (65) Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere über die Verrechnung von Einnahmen, wären einzuhalten und für eine Ablauforganisation, die eine ordnungsgemäße Haushaltsführung sicherstellt, wäre Sorge zu tragen. (TZ 50)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- (66) Alle zusätzlich gewährten Leistungen an die Beschäftigten des BDA wären aufzulisten und klare schriftliche Regelungen für deren Gewährung wären zu schaffen. ([TZ 51](#))
- (67) Das Ausmaß und der Anfall der Reisekosten wären zu erheben sowie zu analysieren, um Sparpotenziale zu ermitteln. ([TZ 52](#))
- (68) Klare Regelungen für die Benützung von Dienst–PKW wären festzulegen und Dienst–PKW wären nicht einzelnen Beschäftigten zur vorwiegenden Nutzung zuzuweisen. ([TZ 52](#))
- (69) Die Fahrtenbuchaufzeichnungen und die Reiseabrechnungen wären detailliert zu prüfen und dabei wäre besonders auf die Übereinstimmung zu achten, um eine allfällige ungerechtfertigte Inanspruchnahme der Dienst–PKW feststellen und geeignete Maßnahmen zur Ahndung von Verstößen setzen zu können sowie um eine missbräuchliche Verwendung der Dienst–PKW zu vermeiden. ([TZ 53](#))
- (70) Reisezeiten außerhalb der Sollarbeitszeit wären nur dann als Mehrdienstleistungen zu genehmigen, wenn vorhersehbar ist, dass die wirtschaftlichste Reisebewegung nur als Selbstfahrerin bzw. Selbstfahrer und nicht innerhalb der Sollarbeitszeit von acht Stunden durchführbar ist. ([TZ 54](#))
- (71) Zu prüfen wäre, ob mit Nebenbeschäftigung wesentliche dienstliche Interessen gefährdet sein könnten; Nebenbeschäftigung, die dienstliche Interessen gefährden, wären zu untersagen. ([TZ 55](#))
- (72) Regelmäßig wären die Nebenbeschäftigung abzufragen und die Beschäftigten wären auf ihre Verpflichtung, Nebenbeschäftigung zu melden, hinzuweisen. ([TZ 55](#))
- (73) Die Privatnutzung der Einrichtungen des BDA wäre schriftlich zu regeln, kostendeckende Entgelte für die Nutzung seiner Einrichtungen wären zu verlangen sowie Aufzeichnungen über den Zeitpunkt und die Dauer der privaten Nutzung zu führen. ([TZ 55](#))
- (74) Dem Thema Korruptionsprävention wäre in der Organisation im Rahmen eines systematischen Prozesses mehr Bedeutung beizumessen. ([TZ 56](#))
- (75) Insbesondere wären die internen Prozesse des BDA regelmäßig einer Risikoanalyse zu unterziehen, mit der das BDA korruptionsgefährdete Aufgabenbereiche und Entscheidungsprozesse identifiziert. ([TZ 56](#))

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- (76) Alle wichtigen Geschäftsprozesse – wie das Verfahren für Unterschutzstellungen und die Vergabe von Förderungen – aber auch jene internen Abläufe, bei denen der RH Mängel festgestellt hatte, wären in einem Handbuch im Rahmen eines schriftlichen Internen Kontrollsystems zu definieren. (TZ 56)
- (77) Das Thema Korruptionsprävention wäre auch im Leitbild zu verankern. (TZ 56)
- (78) Dem Verhaltenskodex des BKA zum Thema Korruptionsprävention aus dem Jahr 2012 wäre vom BDA Beachtung zu schenken und dieser wäre an seine Beschäftigten weiterzuvermitteln. In diesem Zusammenhang wäre das Thema Korruptionsprävention auf allen Ebenen der Organisation aktiv durch regelmäßige Schulungen zu kommunizieren – und nicht nur für leitende Beschäftigte. (TZ 56)
- (79) Eine neutrale, geschulte Ansprechperson für das Thema Korruptionsprävention zur Beratung der Amtsleitung und der Beschäftigten wäre zu benennen. (TZ 56)
- (80) Umfangreiche, komplexe IT-Projekte wären so vorzubereiten und zu planen, dass für die Entwicklung und Testung ausreichend Zeit zur Verfügung steht und somit eine planmäßige Inbetriebnahme sichergestellt ist. (TZ 58)
- (81) Das Projekt Denkmalobjektinformationssystem wäre so rasch wie möglich mit allen für einen reibungslosen und effizienten Betrieb des BDA erforderlichen Anbindungen der erforderlichen Module fertigzustellen und eine gesicherte Übernahme der Datenbestände aus den bestehenden Datenbanken zu gewährleisten. Dabei wäre auf eine lösungsorientierte und termingetreue Vorgangsweise zu achten. (TZ 58)
- (82) Die Ergebnisse von entscheidenden Meilensteinen in Projekten, wie etwa die Auftragserteilung eines umfangreichen IT-Projekts, wären jedenfalls schriftlich festzuhalten. (TZ 59)
- (83) Die beauftragten Leistungen und zeitliche Vorgaben wären durch Pflichtenhefte genau zu regeln und für den Fall von wesentlichen Kosten- und Terminüberschreitungen wäre ein Rücktrittsrecht zu vereinbaren. (TZ 60)
- (84) Auch bei Verträgen auf Stundenbasis hätten Schätzungen über die zu erbringende Leistungsmenge realitätsnah zu erfolgen, um Kostenüberschreitungen möglichst zu vermeiden. (TZ 60)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- (85) Die Erfüllung von Verträgen auf Stundenbasis wäre laufend zu überwachen, womit auftretende Schwierigkeiten beim Projektfortschritt frühzeitig erkannt werden müssten. (TZ 60)
- (86) Wenn Leistungen in Form von Direktvergaben beauftragt werden, wären Vergleichsangebote einzuholen, damit sichergestellt ist, dass angebotene Preise angemessen sind. (TZ 60)

## BKA

- (87) Die Leitung der Rechtsabteilung wäre durch den Verwaltungsdirektor wahrnehmen zu lassen. (TZ 8)
- (88) In Folge der durch das BDA vorzunehmenden Optimierung des Personaleinsatzes wäre die Höhe des betrieblichen Sachaufwands zu evaluieren und das Budget für den betrieblichen Sachaufwand an die erforderliche Höhe anzupassen. (TZ 36)
- (89) Der Aufwand der Vorsitzenden des Denkmalbeirats und ihres Stellvertreters wäre zu erheben und darauf basierend die Aufwandsentschädigung zu regeln. (TZ 37)
- (90) Auch die beim BKA verbliebene Zuständigkeit für die Förderungsvergabe wäre dem BDA zu übertragen; das BKA sollte sich ausschließlich auf die strategische Ausrichtung sowie das Monitoring der Förderungsprogramme konzentrieren. (TZ 39)
- (91) Dem Denkmalschutzgesetz und den Allgemeinen Rahmenrichtlinien wäre zu entsprechen und Sonderrichtlinien für die vom BDA zu vergebenden Förderungen wären zu erlassen. Darin wären insbesondere Förderungsziele, Indikatoren, Förderungsgegenstände sowie Art und Höhe der förderbaren Kosten zu regeln. In diesen Sonderrichtlinien wäre auch festzulegen, in welchen Fällen Auszahlungen in Teilbeträgen und die Einbehaltung einer Restzahlung bis zur Abnahme der Endabrechnung angewandt werden können. (TZ 40)
- (92) Die Abwicklung von Förderungen durch das BDA wäre mehrmals im Jahr zu kontrollieren und dafür zu sorgen, dass offene Abrechnungen umgehend erledigt werden. (TZ 41)
- (93) Im Rahmen der Prüfungsplanung der Internen Revision wären für Prüfungen im BDA kürzere Zeitabstände vorzusehen. (TZ 42)

# Bericht des Rechnungshofes

Bundesdenkmalamt



- 
- (94) Die Vermietung von Räumlichkeiten durch das BDA wäre zu regeln. ([TZ 47](#))
  - (95) Die sachliche Richtigkeit von Rechnungen wäre nur dann zu bestätigen und die Zahlungen nur dann freizugeben, wenn die verrechneten Leistungen tatsächlich erbracht wurden und dem BKA über die Leistungserbringung die erforderlichen Nachweise vorliegen. ([TZ 61](#))

## BKA und Bundesdenkmalamt

- (96) Festzulegen wäre, bis wann die in den Budgetvereinbarungen definierten Maßnahmen umzusetzen und die Ziele zu erreichen sind. Die Anzahl der Kennzahlen wäre zu hinterfragen, aussagekräftige Kennzahlen regelmäßig zu ermitteln und vereinbarte Berichtspflichten einzuhalten bzw. einzufordern. ([TZ 4](#))
- (97) Für Zahlungen, die dem Grunde nach Förderungen sind, wäre das Transferbudget zu belasten; das Budget für den betrieblichen Sachaufwand wäre anzupassen. ([TZ 20](#))
- (98) Einerseits wären alle Auswirkungen des Denkmalschutzes auf die davon Betroffenen zu erheben und andererseits der Nutzen des Denkmalschutzes aufzuzeigen. ([TZ 29](#))
- (99) Auf zwischen dem BDA und dem BKA abgestimmte Daten zum Personalstand wäre verstärktes Augenmerk zu legen. ([TZ 34](#))

---

Wien, im April 2017:

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker