



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft

III-112 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/14



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Februar 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Kurzfassung	7
Kenndaten	12
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Organisationsstruktur	13
Definition der Aufgaben und Wirkungsbereiche	16
Strategische Steuerung	19
Aufgabenplanung und Steuerung durch das Ministerium	19
Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan	21
Interne Steuerung und Prozessgestaltung	25
Reorganisationsprozess	27
REORG II – Fitnessprogramm 2020 des Ministeriums	27
Maßnahmen für das Bundesamt	27
Erwartetes Einsparungspotenzial	31
Zeitplan und Umsetzungsstand	32
Personelle Auswirkungen der Reorganisation	34
Finanzielle Auswirkungen der Standortverlegung	36
Einführung eines Umweltmanagementsystems	37

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Leistungserbringung	38
Überblick	38
Leistungen für Gebietskörperschaften	39
Leistungen für Private	42
Aus- und Weiterbildungstätigkeiten	43
Wirtschaftliche Situation	46
Überblick	46
Teilnahme an der Flexibilisierungsklausel	49
Personal	51
Personalstand und –kosten	51
Personalstruktur	54
Personalentwicklungskonzept	55
Ausschreibung von Leitungspositionen	55
Wohnkostenzuschuss	57
Compliance	58
Schlussempfehlungen	61

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufwendungen und Einnahmen des IGF für Aus- und Weiterbildungskurse 2011 bis 2015 _____	45
Tabelle 2:	Entwicklung der Auszahlungen 2011 bis 2015 _____	47
Tabelle 3:	Entwicklung der Einzahlungen 2011 bis 2015 _____	48
Tabelle 4:	Entwicklung des Saldos aus Auszahlungen und Einzahlungen 2012 bis 2015 _____	48
Tabelle 5:	Personalstand und –kosten _____	51

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Standorte der Institute und der Direktion des Bundesamts im Jahr 2016 _____	14
Abbildung 2:	Organisationsstruktur des Bundesamts (Stand Juni 2016) __	15
Abbildung 3:	Anteil der Leistungen am Gesamtaufwand der Institute des Bundesamts _____	39
Abbildung 4:	Entwicklung des Personalstands 2011 bis 2017 _____	52

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BMG	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76 i.d.g.F.
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EMAS	Eco Management and Audit Scheme
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IGF	Institut für Gewässerökologie, Fischereibiologie und Seenkunde in Scharfling
IKT	Institut für Kulturtechnik und Bodenwasserhaushalt in Petzenkirchen
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
IWB	Institut für Wasserbau und hydrometrische Prüfung in Wien
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

Bundesamt für Wasserwirtschaft

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von Oktober bis November 2016 die Gebarung des Bundesamts für Wasserwirtschaft (**Bundesamt**), einer nachgeordneten Dienststelle des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Die Angelegenheiten der Wasserwirtschaft waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft angesiedelt, mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. Der RH verwendet daher für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bzw. Ministerium, der aktuelle Wirkungsbereich ist jedoch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufbau- und Ablauforganisation, der Aufgabenerfüllung und der Leistungserbringung, der wirtschaftlichen Lage und der Personalsituation des Bundesamts. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2016. (**TZ 1**)

Organisation

Das 1995 gegründete Bundesamt bildete einen Zusammenschluss des Instituts für Gewässerökologie, Fischereibiologie und Seenkunde in Scharfling (Oberösterreich) (**IGF**), des Instituts für Kulturtechnik und Bodenwasserhaushalt in Petzenkirchen (Niederösterreich) (**IKT**), des Instituts für Wasserbau und hydrometrische Prüfung in Wien (**IWB**) und der Ökostation Waldviertel in Gebharts (Niederösterreich). Die Direktion als Schnittstelle zum Ministerium und zwischen den Instituten gewährleistete die gemeinsame Vertretung budgetärer, personeller und fachlicher Interessen und ermöglichte die Nutzung von Synergien im Verwaltungsbereich. Die Ge-

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



schäftsordnung des Bundesamts war seit der Gründung im Jahr 1995 trotz struktureller Änderungen nicht angepasst worden. (TZ 2)

Der gesetzliche Rahmen deckte den gesamten fachlichen Wirkungsbereich des Bundesamts bzw. der einzelnen Institute ab, gab aber keine Schwerpunktsetzung vor. Seit der Gründung des Bundesamts war die Formulierung der Aufgaben nicht verändert worden. Die Wirkungsbereiche der einzelnen Institute wurden wiederholt an aktuelle Erfordernisse angepasst, basierten aber nicht auf einer Aufgabekritik. Darüber hinaus hatte das Ministerium weder den verpflichtend zu erstellenden Aufgabekatalog als Instrument der mittelfristigen Planung noch die jährlichen Arbeitsprogramme (seit dem Jahr 2012) erstellt und war somit seiner gesetzlich übertragenen Aufgabenplanung nicht nachgekommen. Auch das Bundesamt hatte seine Verpflichtungen zur jährlichen Berichterstattung nicht erfüllt. (TZ 3, TZ 4)

Als haushaltsführende Stelle für das Detailbudget des Bundesamts war die Leitung der Sektion IV – Wasserwirtschaft im Ministerium festgelegt. Gleichzeitig übte der Leiter der Abteilung IV/3 die Dienst- und Fachaufsicht über das Bundesamt aus, sodass sich eine Überschneidung der Zuständigkeitsbereiche ergab. (TZ 4)

Die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne waren in der beim Bundesamt angewendeten Form nicht als Steuerungsinstrument geeignet. Es kam zu Überschneidungen bei der Zuordnung zu den Kernleistungen. Die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne für die Jahre 2014 und 2015 unterzeichneten der Leiter der zuständigen Sektion und die Direktorin des Bundesamts erst während des jeweils laufenden Jahres, der vom Bundesamt vorgelegte Entwurf für das Jahr 2016 wurde nicht unterfertigt. (TZ 5)

Der 2015 im Ministerium durchgeführte Reorganisationsprozess sah für das Bundesamt zur Stärkung des ländlichen Raums die Verlegung der Direktion von Wien nach Scharfling, verbunden mit der Zusammenlegung der Funktion der Leitung des Bundesamts mit der Leitung des Instituts, vor. Weiters sollten zwei Institutsstandorte zur Erzielung von Synergien im Forschungsbereich verlagert und die Ökostation Waldviertel organisatorisch als Abteilung in das IGF eingegliedert werden. Das Konzept für das Bundesamt wies einen geringen Detaillierungsgrad auf und war mit finanziell unrealistischen Annahmen unterlegt. Die angestrebten Optimierungspotenziale waren zu optimistisch und unvollständig, Kostenpositionen oder Variantenvergleiche fehlten. Weder die geplanten Einsparungen von Personal- und Standortkosten noch die veranschlagten Investitionskosten waren für den RH nachvollziehbar und plausibel. (TZ 7, TZ 8, TZ 9)

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Die Verlegung der Direktion des Bundesamts erforderte eine Novellierung der gesetzlichen Grundlage, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch fehlte. Dennoch führte das Bundesamt die Übersiedlung der Direktion bereits 2016 durch. Ab August 2015 teilte das Ministerium die Verwaltungsbediensteten der bisherigen Direktion in Wien bereits anderen Dienststellen des Ressorts zu. Die zuletzt mit den Direktionsagenden betraute Bedienstete musste für die Erledigung der Direktionsaufgaben des Bundesamts — zusätzlich zu ihrer Dienstzuteilung — bis zu rd. 150 Überstunden monatlich aufwenden. Die Besetzung der beiden Planstellen für die Verwaltung der Direktion war nach mehreren Ausschreibungsverfahren noch immer nicht abgeschlossen. (TZ 10, TZ 11)

Leistungserbringung

Die Institute des Bundesamts erbrachten vielfältige Leistungen im Bereich der Wasserwirtschaft und boten eine wertvolle fachliche Unterstützung des Ministeriums. Gemeinsame Projekte der Institute für Gebietskörperschaften waren allerdings die Ausnahme. Aufgrund mangelnder personeller Ressourcen musste das IGF im überprüften Zeitraum fünf Ersuchen um Amtssachverständigentätigkeiten in Verwaltungsverfahren ablehnen. Die für Private erbrachten Leistungen wickelte das Bundesamt durch Angebotslegung, Beauftragung und Rechnungslegung in nachvollziehbarer Weise und entsprechend den Tarifen für das Bundesamt ab. Das IGF führte die Fischereifacharbeiter- und die Fischereimeisterausbildung ohne eindeutige gesetzliche Grundlage und nur auf Basis einer mündlichen Vereinbarung mit der Land- und forstwirtschaftlichen Lehr- und Fachausbildungsstelle der Oberösterreichischen Landwirtschaftskammer aus dem Jahr 1953 durch. Es verrechnete den Teilnehmerinnen und Teilnehmern Gebühren, die bei Weitem nicht kostendeckend waren, und begründete dies mit der Leistbarkeit der Ausbildung und dem üblicherweise kostenfreien Berufsschulbesuch. Im Unterschied dazu waren die am Standort des IGF angebotenen Weiterbildungskurse kostendeckend und glichen zumindest einen Teil des Abgangs bei der Berufsausbildung aus. Die Ökostation Waldviertel führte ebenfalls nicht kostendeckende Kurse im Rahmen der Weiterbildung und der Berufsausbildung durch. (TZ 14, TZ 15, TZ 16, TZ 17)

Wirtschaftliche Situation

Ab dem Jahr 2000 nahm das Bundesamt am Pilotprojekt „Flexibilisierungsklausel“ teil, welches mit Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 endete. Durch den Aufbau von Managementinstrumenten standen der Dienststelle in dieser Phase Grundlagen zur Entscheidungsfindung und internen Steuerung zur Verfügung. Den durch die Flexibilisierungsklausel ermöglichten Handlungsspielraum konnte das Bundesamt organisatorisch und wirtschaftlich nutzen. (TZ 19)

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Das Bundesamt bedeckte seinen finanziellen Aufwand aus dem durch das Ministerium bereitgestellten Budget. Für die Institute ergab sich aus dem gemeinsamen Budget der Vorteil, dass durch die Aufteilung auf die Institute im Wege der Direktion ein erweiterter Handlungsspielraum für Investitionen gegeben war. Die Einnahmen lagen während der Flexibilisierungsphase stärker über den vorgegebenen Budgetwerten und waren im Jahr 2011 nahezu doppelt so hoch als in den übrigen Jahren. (TZ 18)

Personal

Das Ministerium reduzierte das Personal des Bundesamts entsprechend den ressortweiten Einsparungsvorgaben, nicht jedoch auf Basis einer vorangegangenen Analyse des Personalbedarfs. Während die Anzahl an Vertragsbediensteten, Beamtinnen und Beamten zwischen 2011 und 2015 von rd. 61 VBÄ auf rd. 52 VBÄ stark zurückging, stieg die Anzahl an atypisch Beschäftigten (freie Dienstverträge, Werkverträge) und Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten von 2,4 VBÄ auf 5,3 VBÄ an. Da das Bundesamt die in den Jahren 2011 bis 2016 ausbezahlten Entgelte für Werkverträge, freie Dienstverträge und Verwaltungspraktika in der Höhe von rd. 963.000 EUR als Sachkosten verbuchte, war die Aussagekraft der Personalkosten eingeschränkt. (TZ 20)

Obwohl die Schwerpunkte des Bundesamts typische Akademikertätigkeiten wie die angewandte Forschung und Grundlagenforschung, die Entwicklung von Methoden, Amtssachverständigentätigkeiten und Lehrtätigkeiten umfassten, lag die Akademiquote nur bei rd. 30 %. Ein schriftliches Personalentwicklungskonzept fehlte. (TZ 21, TZ 22)

Nachdem die Direktorin des Bundesamts bereits ab Anfang Dezember 2015 in Pension war, bestellte das Ministerium mit März 2016 einen neuen Direktor und Institutsleiter des IGF. Obwohl das Ministerium bei den vorangegangenen zwei erfolgreichen Ausschreibungen der Institutsleitung des IGF auf die fachliche Qualifikation der Bewerberinnen und Bewerber besonderen Wert gelegt hatte und das Reorganisationskonzept eine auf Instituts–Agenden spezialisierte Fachkraft für die Direktion des Bundesamts vorsah, beurteilte die Begutachtungskommission einen Bewerber als am besten geeignet, der das wesentliche fachliche Ausschreibungserfordernis nicht erfüllte. (TZ 23)

Der RH hob insbesondere folgende Empfehlungen an das Bundesamt für Wasserwirtschaft bzw. das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus hervor:

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



- Auf Basis einer Aufgabenkritik sollten jene Leistungen des Bundesamts und seiner Institute festgelegt werden, die für das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben unabdingbar sind.
- Die Aufbauorganisation sollte aufbauend auf einer Aufgabenkritik gestrafft werden und größere Organisationseinheiten sollten geschaffen werden.
- Aufbauend auf einer Aufgabenkritik sollte ehestmöglich auch eine Analyse des Personalbedarfs des Bundesamts und seiner Institute durchgeführt werden. **(TZ 26)**

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Kenndaten

Bundesamt für Wasserwirtschaft				
Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft, BGBl. Nr. 516/1994 Verwaltungsreformgesetz BMLFUW, BGBl. I Nr. 58/2017 Bundesämtergesetz, BGBl. I Nr. 83/2004 i.d.g.F.			
Wirkungsbereich	Wasserwirtschaftliches Forschungs-, Versuchs-, Prüfungs- und Kontrollwesen			
Organisation ¹	Direktion (Wien)			
	Institut für Gewässer- ökologie, Fischerei- biologie und Seen- kunde (Scharfling/ Oberösterreich)	Institut für Kultur- technik und Boden- wasserhaushalt (Petzenkirchen/ Niederösterreich)	Institut für Wasserbau und hydrometrische Prüfung (Wien)	Ökostation Waldviertel (Gebharts/Nieder- österreich)

Gebarung gemäß Finanzierungshaushalt	2011	2012	2013	2014	2015
	in EUR				
Auszahlungen	4.647.477	4.832.161	4.910.730	5.056.552	5.013.237
<i>davon</i>					
<i>Personalausgaben</i>	3.175.058	3.356.759	3.245.643	3.351.422	3.266.373
<i>Sachausgaben</i>	1.317.938	1.382.333	1.405.550	1.498.460	1.518.671
<i>sonstige Ausgaben</i>	154.481	93.069	259.537	206.670	228.192
Einzahlungen	1.003.737	710.348	732.416	610.233	616.815
Nettofinanzierungsbedarf	3.643.740	4.121.813	4.178.314	4.446.319	4.396.422
Personal	in VBÄ				
Beamten, Beamte, Vertragsbedienstete	61,20	58,90	58,42	56,97	51,70
sonstige Bedienstete ²	2,40	2,50	3,10	4,40	5,30
Summe	63,60	61,40	61,50	61,37	57,00

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Stand Juni 2016² Werkverträge, freie Dienstverträge und Verwaltungspraktika, umgerechnet in VBÄ

Quellen: BMLFUW, Bundesamt für Wasserwirtschaft; RH

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Oktober bis November 2016 die Gebarung des Bundesamts für Wasserwirtschaft (**Bundesamt**), einer nachgeordneten Dienststelle des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

Die Angelegenheiten der Wasserwirtschaft waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft angesiedelt, mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017¹ im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. Der RH verwendet daher für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bzw. Ministerium, der aktuelle Wirkungsbereich ist jedoch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufbau- und Ablauforganisation, der Aufgabenerfüllung und der Leistungserbringung, der wirtschaftlichen Lage und der Personalsituation des Bundesamts. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2016. Bei Bedarf berücksichtigte der RH auch Geschäftsfälle aus Vorjahren.

Zu dem im August 2017 übermittelten Prüfungsergebnis übersandte das Ministerium seine Stellungnahme im November. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Februar 2018.

Organisationsstruktur

2.1 (1) Unter Zusammenschluss bereits bestehender wasser- bzw. fischereiwirtschaftlicher Bundesanstalten wurde das Bundesamt 1995 als nachgeordnete Dienststelle des Ministeriums mit Sitz in Wien gesetzlich eingerichtet.² Zur Zeit der Gebarungsprüfung gliederte es sich in die Direktion und vier Institute an insgesamt fünf Standorten:

¹ BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

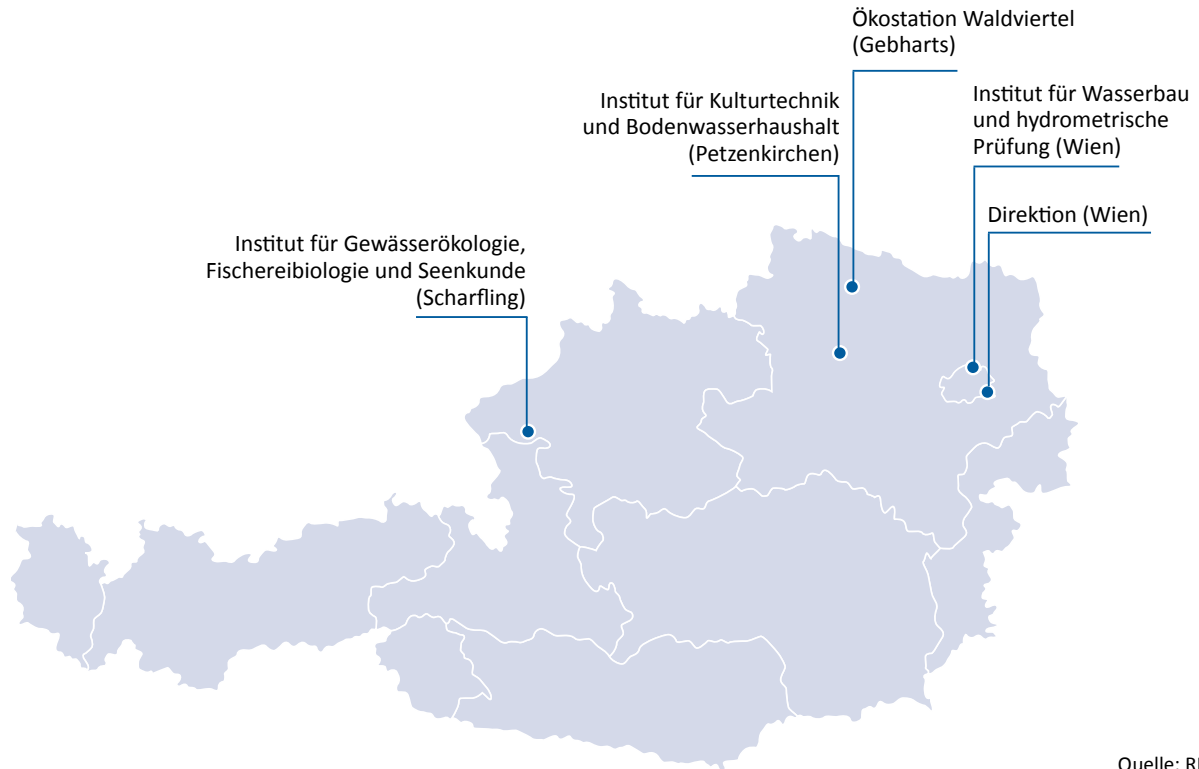
² Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft, BGBl. Nr. 516/1994

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Abbildung 1: Standorte der Institute und der Direktion des Bundesamts im Jahr 2016



Quelle: RH

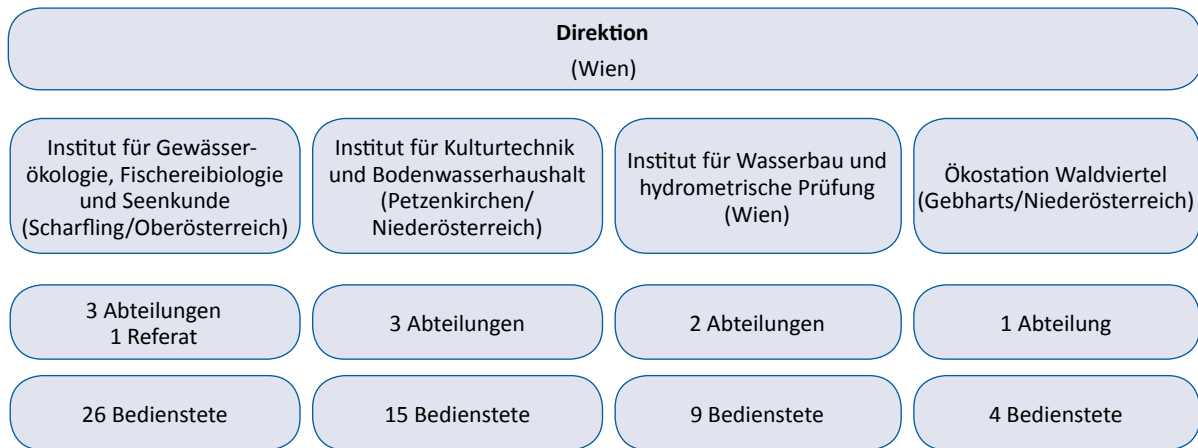
Operativ waren die Institute grundsätzlich eigenverantwortliche Dienststellen; bestimmte Verwaltungsbereiche, wie z.B. Kostenrechnung, IT-Angelegenheiten oder Marketing, erledigten schwerpunktmäßig die in der Direktion angesiedelten zentralen Dienste. Auch durch das gemeinsame Budget waren die Institute miteinander und mit der Direktion verbunden.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Abbildung 2: Organisationsstruktur des Bundesamts (Stand Juni 2016)



Quelle: Bundesamt für Wasserwirtschaft; Darstellung RH

Die Institute unterschieden sich teils erheblich in der Aufbauorganisation, dem Personalstand und in den Wirkungsbereichen (TZ 3). Der Direktion oblag die strategische, personelle und finanzielle Steuerung der Institute; sie bildete auch die Schnittstelle zum Ministerium.

(2) Ende April 2017 trat das Verwaltungsreformgesetz BMLFUW³ in Kraft, das u.a. für das Bundesamt weitreichende organisatorische Veränderungen vorsah. Die diesbezüglichen Bestimmungen beruhten im Wesentlichen auf den Ergebnissen eines ressortweiten Reorganisationsprozesses (TZ 8). Damit erfolgte die Eingliederung des Bundesamts in das rechtliche Regime und den Organisationsrahmen der Bundesämter für Landwirtschaft unter gleichzeitiger Aufhebung des Bundesgesetzes über das Bundesamt für Wasserwirtschaft.⁴ Als wesentlichste aufbauorganisatorische Änderungen waren dabei die Verlegung der Direktion von Wien nach Scharfling sowie die Eingliederung der bisher als Institut geführten Ökostation Waldviertel als Abteilung in das Institut für Gewässerökologie, Fischereibiologie und Seenkunde vorgesehen.

(3) Gemäß § 5 Abs. 1 Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft⁵ hatte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die Geschäftsordnung zu erlassen und darin u.a. die Grundsätze für die Leitung des Bundesamts und der einzelnen Organisationseinheiten sowie die Vertre-

³ BGBl. I Nr. 58/2017

⁴ Bundesämtergesetz, BGBl. I Nr. 83/2004 i.d.g.F.

⁵ BGBl. I Nr. 111/2010

tung einschließlich der Zeichnungsberechtigung zu regeln.⁶ Die geltende Geschäftsordnung stammte aus dem Jahr 1995 und wurde weder nach Eingliederung der Ökostation Waldviertel im Jahr 2004 noch nach Auflösung des Instituts für Wassergüte mit der Novelle 2010 an die strukturellen Änderungen angepasst. Bei einigen Unterschriftsberechtigungen wie z.B. bei Fakturenabzeichnungen oder Inlandsdienstreisen waren allerdings handschriftliche Ausbesserungen vorgenommen worden; der Zeitpunkt der Änderungen oder die diesbezüglichen Genehmigungsprozesse dazu waren nicht nachvollziehbar.

2.2

(1) Der RH stellte fest, dass das Bundesamt Institute mit unterschiedlicher Struktur und Größe und mit vielfältigen Kompetenzen im Wasserbereich vereinte. Die Direktion als Schnittstelle zum Ministerium und zwischen den Instituten war mit der gemeinsamen Vertretung budgetärer, personeller und fachlicher Interessen beauftragt.

(2) Der RH kritisierte, dass die Geschäftsordnung seit Gründung des Bundesamts im Jahr 1995 trotz organisatorischer Anpassungen unverändert war und nicht nachvollziehbare handschriftliche Änderungen vorgenommen wurden.

Er empfahl dem Bundesamt, die Geschäftsordnung umgehend an die aktuellen Organisationsstrukturen anzupassen.

2.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums arbeite das Bundesamt in Umsetzung der Empfehlung des RH derzeit an einer Aktualisierung sowie Anpassung der Geschäftsordnung, die der aktuellen Organisationsstruktur (Aufbauorganisation) entspricht.

Definition der Aufgaben und Wirkungsbereiche

3.1

(1) Das Bundesamt hatte gemäß dem gesetzlichen Auftrag⁷ zahlreiche Aufgaben im wasserwirtschaftlichen Forschungs-, Versuchs-, Prüfungs- und Kontrollwesen zu erfüllen. Die Kernaufgabe bestand in der fachlichen Unterstützung des Ministeriums im Bereich der nationalen und internationalen Wasserwirtschaft. Diese erfolgte durch die Erarbeitung von Grundlagen für Gesetzgebung und Vollziehung, u.a. durch Forschungsprojekte und Versuchsanordnungen, durch die Entwicklung, Prüfung und Verbesserung von Geräten und Materialien, durch Amtssachverständigentätigkeit, die Ermittlung und Dokumentation von Daten und durch Vorträge und Publikationen. Daneben übernahm das Bundesamt im Wege seiner Institute auch Aufträge von Dritten, wie z.B. die Erstellung von Gutachten, Expertisen und

⁶ Durch Inkrafttreten des Verwaltungsreformgesetzes BMLFUW verlagerte sich diese Zuständigkeit auf den Direktor des Bundesamts.

⁷ § 2 Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Zeugnissen, die Durchführung von Untersuchungen und die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen im wissenschaftlichen Bereich, die Produktion von Besatzfischen oder Beratungen und Laboranalysen. Eine wesentliche Tätigkeit stellte weiters die Aus- und Weiterbildung im Bereich des beruflichen und privaten Fischereiwesens dar (**TZ 17**). Insgesamt deckte der gesetzliche Rahmen viele Bereiche der Wasserwirtschaft ab, gab aber keine Schwerpunktsetzung vor.

Seit Gründung des Bundesamts waren die Aufgaben im Gesetz nicht verändert worden. Mit dem Verwaltungsreformgesetz BMLFUW erfolgte nun die Präzisierung der Aufgabe „Weitergabe von Kenntnissen“ durch die Fokussierung auf die Fischereifacharbeiter- und Fischereimeisterausbildung. Die damit in Zusammenhang stehende „Unterbringung und Verpflegung von Personen“⁸ war in der bisherigen gesetzlichen Grundlage ebenfalls als Aufgabe angeführt und zählte auch nach Inkrafttreten des Verwaltungsreformgesetzes BMLFUW zum Wirkungsbereich des Bundesamts.

(2) Die fachlichen Wirkungsbereiche der Institute waren folgendermaßen definiert⁹:

- Institut für Gewässerökologie, Fischereibiologie und Seenkunde (**IGF**): Beiträge zur Flussgebietsplanung im Zusammenhang mit fließenden und stehenden Gewässern mittels fischereiökologischer Bewertungen, fischereiliche Strukturplanung und Seenökologie;
- Institut für Kulturtechnik und Bodenwasserhaushalt (**IKT**): Erstellung von Konzepten zur Sanierung, Erhaltung und Erneuerung der (Trink-)Wasserreserven (Grundwasser), von Strategien für einen grundwasserrelevanten Bodenschutz (Erosion, Filterfunktion) und grundwasserbezogene Beiträge zur Flussgebietsplanung;
- Institut für Wasserbau und hydrometrische Prüfung (**IWB**): Fließgewässermodellierung anhand mathematischer und physikalischer Modelle und Grundlagenbeiträge für die Erhebung des Wasserkreislaufs;
- Ökostation Waldviertel: Konzepte zur gewässerverträglichen Fischproduktion anhand von Methodenerstellungen und –evaluierungen sowie Überprüfung der Einflussfaktoren auf anliegende, im öffentlichen Interesse stehende Gewässerbereiche.

⁸ Dies betrifft die Unterbringung und Verpflegung von Lehrlingen und Kursteilnehmerinnen und –teilnehmern im Kursgebäude des Bundesamts in Scharfling.

⁹ §§ 12 ff. Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Die Wirkungsbereiche der Institute wurden wiederholt an die aktuellen Erfordernisse angepasst, die sich insbesondere aus konkreten gesetzlichen Aufträgen ergaben.¹⁰ Die gesetzlichen Bestimmungen wurden anlässlich einer Novelle des Bundesgesetzes über das Bundesamt für Wasserwirtschaft im Jahr 2004 neu gefasst und konkreter formuliert.¹¹ Das Verwaltungsreformgesetz BMLFUW definierte die Kompetenzbereiche der drei verbliebenen Institute neu. Die Festlegungen basierten aber nicht auf einer Analyse, welche der bisherigen Aufgaben auch weiterhin wahrgenommen werden sollten (Aufgabenkritik).

3.2

(1) Der RH stellte fest, dass die gesetzlich definierten allgemeinen Aufgaben den gesamten fachlichen Wirkungsbereich des Bundesamts bzw. der einzelnen Institute abdeckten und den Rahmen für deren Tätigkeiten darstellten, allerdings keine Schwerpunktsetzung enthielten. Daher kam der strategischen Steuerung durch das Ministerium im Wege der Aufgabenplanung, insbesondere durch Erlassung jährlicher Arbeitsprogramme, nach Ansicht des RH verstärkte Bedeutung zu (siehe dazu [TZ 4](#)).

Der RH vermisste eine nachvollziehbare Entscheidungsgrundlage, welche fachlichen Erwartungen und welche Aufgaben das Bundesamt künftig erfüllen soll. Er bemängelte, dass das Ministerium hinsichtlich dieser strategischen Frage keine tiefgreifende Aufgabenkritik vornahm.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, auf Basis einer Aufgabenkritik jene Leistungen des Bundesamts und seiner Institute festzulegen, die für das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben unabdingbar sind. Darüber hinaus sollte es definieren, welches Leistungsspektrum das Bundesamt mit welcher Priorität den Gebietskörperschaften, der Wissenschaft und der Fachöffentlichkeit im Rahmen der (inter-)nationalen Wasserwirtschaft zur Verfügung stellen soll. Schließlich sollte es jene Leistungsbereiche festlegen, die jedenfalls erhalten bleiben sollten, weil diese ausschließlich vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus bzw. vom Bundesamt abgedeckt werden. Dies betraf bspw. die Erhaltung des Know-hows in der Fischzucht oder die Weiterführung verschiedener Messreihen und Datensammlungen.

(2) Die in das Verwaltungsreformgesetz BMLFUW aufgenommene Ergänzung der allgemeinen Aufgaben um die Fischereifacharbeiter- und Fischereimeisterausbildung erachtete der RH als zweckmäßig. Er kritisierte jedoch, dass neben den fach-

¹⁰ So müssen entsprechend der EU-Wasserrahmenrichtlinie bis spätestens 2027 zahlreiche Projekte mit wasserwirtschaftlichem Bezug umgesetzt werden.

¹¹ Mit der Auflösung des Instituts für Wassergüte im Jahr 2010 wurden einige Kernkompetenzen des Bundesamts an die zuständige Sektion im Ministerium übertragen.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



spezifischen, wasserwirtschaftlichen Tätigkeiten auch die „Unterbringung und Verpflegung von Personen“ weiterhin zum Wirkungsbereich des Bundesamts zählten.

- 3.3** Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass inzwischen ein Strategieprozess zu diesem Fragenkomplex eingeleitet worden sei. Das Bundesamt habe ein Jahresprogramm für das Jahr 2017 ausgearbeitet. Die Unterbringung und Verpflegung von Personen stelle keine vorrangige Tätigkeit (Kernleistung) des Bundesamts dar, sei aber für die Aus- und Weiterbildung in der Fischereiwirtschaft zweckmäßig.

Strategische Steuerung

Aufgabenplanung und Steuerung durch das Ministerium

- 4.1** (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte zumindest alle fünf Jahre einen Aufgabenkatalog als Zielvorgabe für das Bundesamt zu erlassen.¹² Als Instrument der mittelfristigen Planung war dabei der Wirkungsbereich des Bundesamts nach Fach- und Teilgebieten zu konkretisieren. Auf Basis des Aufgabenkatalogs hatte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft jährlich ein Arbeitsprogramm festzulegen; das Bundesamt hatte über dessen Erfüllung regelmäßig Bericht zu erstatten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand kein Aufgabenkatalog, seit dem Jahr 2012 gab das Ministerium auch keine Arbeitsprogramme mehr vor. Die vorliegenden Arbeitsprogramme der Jahre 2007 bis 2011 stellten außerdem nur eine vom Bundesamt vorgenommene Zusammenstellung der im jeweiligen Vorjahr abgeschlossenen, der aktuell laufenden und der neu begonnenen Projekte dar. Eine Prioritätenreihung der Aufgaben oder die Angabe des damit verbundenen Ressourceneinsatzes enthielten die Arbeitsprogramme nicht. Im Zeitraum der Anwendung der Flexibilisierungsklausel¹³ wurde durch Verordnung¹⁴ ein mehrjähriges Projektprogramm für das Bundesamt festgelegt. Dieses beruhte allerdings auf den Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes (**BHG**) und stellte keinen Ersatz für eine fachliche Aufgabenplanung dar. Mit Inkrafttreten der Bestimmungen über die Wirkungsorientierung in der Bundeshaushaltsführung im Jahr 2013 diente der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument (**TZ 5**).

¹² § 7 Abs. 1 Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft

¹³ 1. Jänner 2007 bis 31. Dezember 2012

¹⁴ Bestimmung des Bundesamts für Wasserwirtschaft als Organisationseinheit, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangt, BGBl. II Nr. 285/2007; Änderung der Verordnung über die Bestimmung des Bundesamts für Wasserwirtschaft als Organisationseinheit, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangt, BGBl. II Nr. 394/2010

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



(2) Die aufgabenspezifische Steuerung des Bundesamts durch das Ministerium erfolgte allenfalls im Rahmen von Sitzungen, beim fachlichen Austausch, in Dienstbesprechungen oder Budgetgesprächen. Mehrere Abteilungen aus verschiedenen Sektionen des Ministeriums arbeiteten auf Projektebene im direkten Weg mit den einzelnen Instituten des Bundesamts zusammen, eine Abstimmung der erforderlichen Unterstützungsleistungen für diese Abteilungen erfolgte seitens des Ministeriums nicht. Die mit der Dienst- und Fachaufsicht betraute Abteilung des Ministeriums hatte keinen detaillierten Überblick über die für die Zentralstelle erbrachten Leistungen des Bundesamts.

Das Bundesamt führte eine Projektdatenbank, übermittelte Auszüge daraus an das Ministerium und ordnete die einzelnen Projekte den übergeordneten Sektionszielen zu. Darüber hinaus erstellte das Bundesamt im Prüfungszeitraum keine jährlichen Tätigkeitsberichte.

(3) Gemäß Geschäfts- und Personaleinteilung des Ministeriums übte die Abteilung IV/3 die Dienst- und Fachaufsicht über das Bundesamt aus. Als haushaltsführende Stelle für das Detailbudget des Bundesamts war allerdings die Leitung der Sektion IV – Wasserwirtschaft festgelegt. In dieser Funktion war sie hinsichtlich des Budgets und der Personalbewirtschaftung für das Bundesamt verantwortlich und hatte ebenso die Dienst- und Fachaufsicht über die Dienststelle.

4.2

(1) Der RH kritisierte, dass das Ministerium — trotz der umfangreichen Aufgaben des Bundesamts — keinen aktuellen Aufgabenkatalog erlassen und somit auch keine Schwerpunktsetzung bzw. Priorisierung vorgegeben hatte. Er kritisierte auch, dass das Ministerium seit dem Jahr 2012 keine Arbeitsprogramme mehr festgelegt hatte und sich die Steuerungsmaßnahmen lediglich auf den informellen Weg beschränkten. Die vom Bundesamt zusammengestellten Auszüge aus der Projektdatenbank stellten nach Ansicht des RH keinen Ersatz für das seitens des Ministeriums verpflichtend zu erstellende Arbeitsprogramm dar. Er kritisierte weiters, dass die zuständige Fachabteilung keinen detaillierten Überblick über die Leistungen, welche die einzelnen Institute für die Abteilungen des Ministeriums erbrachten, und den diesbezüglichen Ressourceneinsatz hatte. Nach Ansicht des RH kam daher das Ministerium seiner gesetzlich übertragenen Aufgabenplanung beim Bundesamt nicht nach.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, die für die unterschiedlichen Fachabteilungen notwendigen und erwünschten Leistungen jährlich mit dem Bundesamt abzustimmen und in den Arbeitsprogrammen sowohl hinsichtlich des zeitlichen Bedarfs als auch des Ressourceneinsatzes festzulegen.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



(2) Weiters bemängelte der RH, dass das Bundesamt den Verpflichtungen zur jährlichen Berichterstattung nicht nachgekommen war. Seiner Ansicht nach wäre dies – auch ohne die Vorgabe von Arbeitsprogrammen – in Form von Tätigkeitsberichten zweckmäßig gewesen.

Der RH empfahl dem Bundesamt, bezugnehmend auf die Arbeitsprogramme jährlich Berichte über deren Erfüllung zu erstellen und dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus vorzulegen.

(3) Darüber hinaus bestand nach Ansicht des RH eine Überschneidung der Zuständigkeitsbereiche der Leitung der Sektion IV und des mit der Dienst- und Fachaufsicht betrauten Abteilungsleiters.

Er empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, die Zuständigkeit für die Dienst- und Fachaufsicht des Bundesamts eindeutig zu regeln, um eine effiziente Steuerung zu ermöglichen. Die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht ohne haushaltsrechtlichen Handlungsspielraum erachtete der RH als nicht zweckmäßig.

4.3

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zwischenzeitlich ein Strategieprozess eingeleitet worden sei, der die vom RH aufgezeigten Empfehlungen im Detail behandle. Das Bundesamt habe entsprechend den Empfehlungen des RH für das Jahr 2017 ein Arbeitsprogramm erstellt; für die zukünftigen Jahre werde eine Prioritätenreihung festgelegt. Im Vorfeld dieser Arbeiten werde es eine umfassende Abstimmung mit den betroffenen Organisationseinheiten des Ministeriums geben.

Die Zuständigkeit für die Dienst- und Fachaufsicht sowie die haushaltsrechtliche Zuständigkeit über das Bundesamt liege beim Leiter der Abt. IV/3 des Ministeriums.

Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan

5.1

(1) Gemäß § 45 Abs. 1 BHG 2013¹⁵ hatte jede haushaltsführende Stelle zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan zu erstellen. Inhalte der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne im Bereich des Ministeriums waren neben einer organisatorischen Beschreibung insbesondere die Kennzahlen für die Kernleistungen (mit Ist- und Planwerten), die strategischen Schwerpunkte, Angaben zu den Ressourcen (Personal und Budget) sowie Kennzahlen zur Organisations- und Personalentwicklung. Sie enthielten die Planwerte der Ressourcen für die nächsten vier Jahre und eine mehrjährige Aufgaben-, Ziel- und Leistungsplanung für die haushaltsführende Stelle.

¹⁵ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



(2) Die Leitung der Sektion IV – Wasserwirtschaft war für die Erstellung des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans für das Bundesamt zuständig. Das Bundesamt erstellte 2013 den ersten Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan, dessen Inhalte zunächst auf den Erfahrungen aus der Teilnahme an der Flexibilisierungsklausel basierten. Die Leistungsvereinbarung führte als wesentlichen Zweck des Detailbudgets und somit als Ziel die „fachliche und strategische Unterstützung des BMLFUW bei der wasserwirtschaftlichen Planung, Gesetzgebung und Vollziehung sowie in Umsetzung des Wasserrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung“ an. Die Definition der Kernleistungen wich von der Struktur bei anderen nachgeordneten haushaltsführenden Stellen des Ministeriums ab, sodass zu Vergleichszwecken eine Anpassung durchzuführen war. Dabei gelangte das Bundesamt zur Auffassung, dass die gewählte Systematik der Kernleistungen aufgrund der deutlich unterschiedlichen Struktur und Aufgaben des Bundesamts im Vergleich zu den Schulen und anderen Forschungseinrichtungen des Ministeriums zu keinem optimalen und steuerungsrelevanten Ergebnis führte und wenig aussagekräftig war. Beispielsweise fehlten wichtige Steuerungsinformationen wie die erreichten Ist-Werte bei den Planwerten, Abweichungsanalysen, Informationen über die Datengrundlagen der Kennzahlen und Werte. Den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen der Jahre 2014 und 2015 legte das Bundesamt daher zusätzlich Hintergrundtabellen und Erläuterungen zu den Kernleistungen bei, um die Transparenz und die Qualität der Dokumentation zu verbessern.

Eine laufende Problematik ergab sich bei der Zuordnung der Leistungen zu den vorgegebenen Kernleistungen, weil diese nicht immer eindeutig abgrenzbar waren. Neben den sachbezogenen Kernleistungen „Forschung“, „Weiterbildung“ und „Ausbildung“ bestand die Kernleistung „Leistungen für Private inkl. Forschung“, welche eine rein wirtschaftliche Kenngröße darstellte und sowohl bezahlte als auch teilbezahlte Projekte umfasste. Sowohl für die Kernleistung „Forschung“ als auch für die Kernleistung „Leistungen für Private inkl. Forschung“ wies der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan Kennzahlen für den Forschungsbereich aus, sodass keine eindeutige Auswertung für diese Leistungen möglich war. Darüber hinaus wurden der Kernleistung „Ausbildung“ neben den Aufwendungen im Zusammenhang mit den Berufsausbildungskursen auch die Kosten für die eigenen Lehrlinge des Bundesamts zugerechnet.

(3) Das Bundesamt ordnete seine Projekte den Zielen der Sektion IV – Wasserwirtschaft zu und stellte dies in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen dar.¹⁶ Inwieweit es damit einen Beitrag zur Erreichung der Wirkungsziele des Ressorts leisten konnte, war für den RH nicht erkennbar.

¹⁶ Insgesamt hatte die Sektion sieben Ziele definiert, welche den Wirkungszielen 1 („Stärkung des Schutzes der Bevölkerung und der Lebensräume vor den Naturgefahren Hochwasser, Lawinen, Muren, Steinschlag und Hangrutschungen“) und 4 („Nachhaltige Sicherung der Wasserressourcen als Lebensgrundlage und Lebensraum für Mensch und Natur“) des Ministeriums zugeordnet waren.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



(4) Gemäß § 45 BHG 2013 war der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan spätestens einen Monat nach Kundmachung des Bundesfinanzgesetzes festzulegen. Die Bundesfinanzgesetze 2014 und 2015 wurden am 6. Juni 2014 kundgemacht. Der zuständige Sektionsleiter und die damalige Direktorin des Bundesamts unterfertigten den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan 2014 im Juli desselben Jahres und jenen für 2015 erst im April 2015. Für das Jahr 2016 fand kein Jahresgespräch zwischen dem Sektionsleiter und der Leitung des Bundesamts statt; es kam zu keinem schriftlichen Abschluss des vom Bundesamt vorgelegten Entwurfs.

(5) In den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen waren auch Berichtspflichten terminlich festgelegt. Demnach hatte das Bundesamt jährlich jeweils einen Halbjahres- und einen Jahresbericht zu erstellen. Die Dienststelle legte für die Jahre 2013 bis 2016 keinen der vorgesehenen Berichte schriftlich vor; die zuständige Sektion forderte diese Evaluierungen auch nicht ein.

5.2

(1) Nach Ansicht des RH stellen die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne gerade bei nachgeordneten Dienststellen grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur Steuerung im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung dar. In der beim Bundesamt angewendeten Form waren diese nach Ansicht des RH zwar als Planungsinstrument, nicht jedoch als Steuerungsinstrument geeignet. Dies insbesondere deshalb, weil die Tabellen mit Planzahlen für die kommenden vier Jahre zu befüllen waren, die tatsächliche Entwicklung (Ist-Zahlen) aber nur für das abgelaufene Jahr betrachtet wurde und Erläuterungen sowie Details zu den Kennzahlen keine Berücksichtigung fanden. Darüber hinaus kam es zu Überschneidungen bei der Zuordnung zu den Kernleistungen, wodurch bspw. eine Abgrenzung aller Forschungsleistungen aufgrund der Aufgliederung in unbezahlte und bezahlte Projekte (Kernleistung „Forschung“ und Kernleistung „Leistungen für Private inkl. Forschung“) nicht möglich war. Nach Ansicht des RH war der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan des Bundesamts als Steuerungsinstrument aufgrund seiner Ausgestaltung wenig geeignet.

[Der RH empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und dem Bundesamt, den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan inhaltlich an die Kernleistungen des Bundesamts anzupassen, um die Qualität dieses verwaltungsinternen Steuerungsinstruments und die praktische Anwendbarkeit zu verbessern.](#)

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne für die Jahre 2014 und 2015 erst während des laufenden Jahres und nicht bereits zu Jahresbeginn vereinbart wurden. Dadurch standen sie in diesen Jahren nur eingeschränkt als Planungsinstrumente zur Verfügung. Er wies zudem kritisch darauf hin, dass für das Jahr 2016 kein Jahresgespräch zum Ressourcen-, Ziel- und Leistungs-

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



plan zwischen dem zuständigen Sektionsleiter und der Leitung des Bundesamts stattfand und der vom Bundesamt vorgelegte Entwurf nicht unterfertigt wurde.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und dem Bundesamt, die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne künftig zeitgerecht zu vereinbaren, um diese zur leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung der Dienststelle einsetzen zu können.

(3) Darüber hinaus kritisierte der RH, dass der Beitrag des Bundesamts zur Erreichung der Wirkungsziele des Ressorts nicht erkennbar war.

Er empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und dem Bundesamt, dies in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen transparenter darzustellen.

(4) Ebenso kritisierte der RH, dass das Bundesamt keinen der vorgesehenen Halbjahres- und Jahresberichte zur Evaluierung der im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan festgelegten Planzahlen erstellte und vorlegte. Dadurch erfolgte keine Analyse der Entwicklung der Planwerte, welche wertvolle Informationen zur Steuerung der Dienststelle hätte liefern können.

Der RH empfahl dem Bundesamt, künftig regelmäßig Evaluierungsberichte zu erstellen, um die Entwicklung der Kennzahlen nachvollziehen und diese Informationen in die mittelfristige Planung einfließen lassen zu können.

5.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums erkenne das Bundesamt die Notwendigkeit von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung an. Derzeit werde gemeinsam mit dem Ministerium an einer inhaltlichen Anpassung der Kernleistungen des Bundesamts in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen im Hinblick auf die praktische Anwendbarkeit als Steuerungsinstrument sowie zur Verbesserung der Qualität der Leistungen gearbeitet. Ziel sei eine zeitgerechte Vereinbarung mit dem Ministerium sowie eine transparente Darstellung des Ressourceneinsatzes, der Ziele und Leistungen des Bundesamts. In Zukunft werde das Berichtswesen so gestaltet werden, dass die Berichte halbjährlich und jährlich vorgelegt werden.

Zur Feststellung des RH, dass der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für das Jahr 2015 erst im April 2015 von der Leiterin des Bundesamts unterfertigt wurde, merkte das Ministerium an, dass bereits im Jahr 2014, aufgrund der Reorganisation der Zentralstelle, eine Reorganisation der Dienststellen in Erwägung gezogen worden sei. Die Feststellung, dass keine Jahres- und Halbjahresberichte vom Bundesamt erstellt worden wären, sei aus Sicht des Ministeriums nicht nachvollziehbar,

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



zumal das Bundesamt zusätzliche Hintergrundtabellen und Erläuterungen mitgeführt habe und diese zusammen mit den Excel-Tabellen des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans vorgelegt habe.

Mit der Fertigstellung des elektronischen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans im Jahr 2017 seien auch die Struktur und die Inhalte der Jahres- und Halbjahresberichte für alle Dienststellen des Ministeriums vereinheitlicht worden.

5.4

Der RH erachtet die Anerkennung der Notwendigkeit von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen für eine wirkungsvolle Verwaltungsführung für positiv, entgegnete dem Ministerium jedoch, dass der Reorganisationsprozess im Ressort im Jänner 2015 eingeleitet wurde und die Berücksichtigung sich daraus ergebender struktureller Änderungen erst für den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan 2016 zu erwarten war. Die Verzögerung bei der Erstellung des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans 2015 war nach Ansicht des RH daher nicht durch den Reorganisationsprozess begründbar. Um den Einsatz des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans als Planungsinstrument zu ermöglichen, war jedenfalls die zeitgerechte Festlegung der Zielvorgaben und strategischen Schwerpunkte erforderlich.

Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass es sich bei den Erläuterungen und Zusatztabelle des Bundesamts um Begleitdokumente im Rahmen der Erstellung der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne 2014 und 2015 gehandelt hatte, nicht jedoch um die vorgesehenen Halbjahres- und Jahresberichte, die jeweils Ende Juni des laufenden Jahres bzw. am Ende des ersten Quartals des Folgejahres vorzulegen waren. Die zwischenzeitlich durchgeführten Anpassungen des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans im Hinblick auf eine verbesserte Anwendbarkeit sowie die Umgestaltung des Berichtswesens beurteilte der RH positiv.

Interne Steuerung und Prozessgestaltung

6.1

(1) Die Steuerung durch die Direktion hinsichtlich der Aufgaben und der zur Verfügung stehenden Ressourcen erfolgte einerseits im Rahmen der jährlichen Budgeterstellung, bei der die geplanten Projekte und Tätigkeiten zwischen der Direktion und den einzelnen Instituten abgestimmt und kalkuliert wurden. Darüber hinaus fanden regelmäßig Institutsleiterbesprechungen mit der Direktion zum wechselseitigen Informationsaustausch statt.

Die interne Steuerung der Prozesse erfolgte mittels der in der Flexibilisierungsphase entwickelten Instrumente (automatisches Personalkostenerfassungssystem, Projektkalkulationsprogramm, Kostenträgerrechnung) (TZ 19). Auf operativer Ebene hatten die Institutsleiter sämtliche Projekte der Direktion zur Genehmigung vorzulegen und mit dieser abzustimmen. Die Kommunikation innerhalb der einzel-

nen Institute erfolgte im Rahmen von Abteilungs-, Projekt- oder sonstigen Dienstbesprechungen.

Die fachliche Zusammenarbeit der Institute untereinander war nicht formalisiert. Aufgrund der unterschiedlichen Schwerpunkte und der fachlichen Ausrichtung ergaben sich nur wenige projektbezogene Berührungspunkte; diese wurden auf direktem Wege abgewickelt.

(2) Das Bundesamt verfügte über eine Homepage, die für die Direktion und die vier Institute eine Darstellung der Leistungen nach außen ermöglichen sollte. Diesem Instrument der Öffentlichkeitsarbeit kam besonders im Forschungsbereich für internationale Projekte eine große Bedeutung zu. Im Jahr 2014 gestaltete das Bundesamt intern die Homepage neu; der Prozess wurde 2015 abgeschlossen. Neben einem internen Aufwand von rd. 6.000 EUR entstanden dadurch externe Kosten (für einen Feriapraktikanten) von rd. 1.400 EUR. Die Institute beurteilten das Ergebnis nicht als Verbesserung, sondern als nicht zufriedenstellend und mangelhaft. Die Darstellung der Leistungen der einzelnen Institute war sehr uneinheitlich und die Beschreibung der Projekte von unterschiedlichem Detaillierungsgrad. Die grafische Oberfläche erschwerte die Orientierung bei der Navigation zwischen den einzelnen Instituten. Im Jahr 2016 plante das Bundesamt eine neuerliche Adaptierung der Homepage und vergab dazu einen Auftrag an die Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum GmbH sowie einen Werkvertrag.¹⁷

6.2

(1) Nach Ansicht des RH waren die Institute des Bundesamts zwar in fachlicher Hinsicht sehr autonom, dennoch funktionierte die Zusammenarbeit in organisatorischer Hinsicht untereinander und mit der Direktion aufgrund des formellen und informellen Informationsaustausches. Der RH erachtete die vorhandenen Steuerungs- und Controllinginstrumente als ausreichend, weil nur wenige fachliche Berührungspunkte zwischen den Instituten bestanden.

(2) Der RH kritisierte die Neugestaltung der Homepage, weil sie keine verbesserte Darstellung der Leistungen des Bundesamts, insbesondere der durchgeführten Projekte, erzielte. Nach Ansicht des RH wurde die grafische Oberfläche der Komplexität der Organisation des Bundesamts nicht gerecht und stellte keinen repräsentativen Außenauftritt des Bundesamts dar. Weiters wies der RH kritisch auf den durch die Neugestaltung in den Jahren 2014 und 2015 entstandenen verlorenen Aufwand bzw. Kosten in der Höhe von rd. 7.400 EUR hin.

¹⁷ Die dafür veranschlagten externen Kosten beliefen sich auf rd. 3.800 EUR.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



- 6.3** Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die neue Homepage des Bundesamts mit 30. Oktober 2017 online geschaltet worden sei. Mit der Neugestaltung der Homepage seien der Außenauftritt und die Darstellung der erbrachten Leistungen des Bundesamts deutlich verbessert worden.

Reorganisationsprozess

REORG II – Fitnessprogramm 2020 des Ministeriums

- 7** Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft¹⁸, erteilte im Februar 2015 den Auftrag zur Reorganisation der nachgeordneten Dienststellen.¹⁹ Unter dem Titel „REORG II – Fitnessprogramm 2020“ wurde — genehmigt vom Bundesminister am 30. Oktober 2015 — ein ressortweiter, umfangreicher Reorganisationsprozess mit dem Ziel eingeleitet, die Dienststellen des Ministeriums auf der Grundlage einnahmen- und ausgabenseitiger Optimierungsvorschläge „funktionsfähig und erfolgreich“ zu machen.²⁰

Maßnahmen für das Bundesamt

- 8.1** (1) Kernstück des Reorganisationsprogramms im Bundesamt war die Verlegung der Direktion von Wien nach Scharfling, verbunden mit der Zusammenlegung der Leitung des Bundesamts und der Institutsleitung des IGF. Durch Wahrnehmung der Direktion in Personalunion mit der Institutsleitung des IGF²¹ sollte eine flachere und schlankere Hierarchie geschaffen werden. Zur administrativen Unterstützung waren eine kaufmännische Assistenz und eine Verwaltungsbedienstete oder ein Verwaltungsbediensteter vorgesehen. Weiters sah das Reorganisationsprogramm die Eingliederung der Ökostation Waldviertel als Abteilung in das IGF unter räumlichem Verbleib in Gebharts sowie eine personelle Stärkung des Instituts durch eine zusätzliche v1-Planstelle vor. Damit sollte das Kompetenzzentrum für Aquakultur in Scharfling gestärkt werden. Die Integration der Ökostation Waldviertel als Abteilung des IGF (ohne Verlegung des Standorts) war eine rein formal-organisatorische Maßnahme, weil das Fachwissen dem IGF bereits bisher im Rahmen von Projekten sowie bei Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung stand und ein Wis-

¹⁸ Dipl.-Ing. Andrä Rupprechter

¹⁹ mit Ausnahme der Wildbach- und Lawinenverbauung

²⁰ Den zweiten Schwerpunkt des Reorganisationsprozesses bildete die Zusammenführung der IT-Struktur der Zentralstelle mit verschiedenen Dienststellen und anderen Organisationseinheiten (Umweltbundesamt GmbH, Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum GmbH). Die Maßnahmen zur Reorganisation des Bundesamts und seiner Institute waren Inhalt der Arbeitspakete „Forschung“ und „Tarifanpassung“.

²¹ Der Direktor sollte ein auf Instituts-Agenden spezialisierter Fachmann sein.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



senstransfer zwischen den beiden Instituten laufend erfolgte. Eine zusätzliche Stärkung der Kompetenzen im Bereich der Aquakultur war infolge der Reorganisation somit nicht zu erwarten. Hingegen wurde aus Sicht der Ökostation durch die Eingliederung als Abteilung eine weitere Entscheidungsebene eingezogen, die aufgrund der räumlichen Distanz der beiden Standorte zusätzlichen Verwaltungsaufwand erwarten ließ.

Weiteres zentrales Element der Reorganisation war die räumliche Integration des IKT in die Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft, Landtechnik und Lebensmitteltechnologie – Francisco Josephinum in Wieselburg (**HBLFA Wieselburg**) zur Schaffung von Synergien im Bereich Forschung. Auch in diesem Fall bestanden aber bereits bisher Synergien bspw. durch gemeinsame Forschungsprojekte, bei der Datennutzung für Veröffentlichungen oder auch durch Unterstützung bei Diplomarbeiten.

Für das IWB sah das Reorganisationsprogramm die räumliche Integration in das neu zu errichtende Wasserbaulabor der Universität für Bodenkultur in Wien–Nußdorf vor. Die damit angestrebten Synergien im Bereich Forschung waren bereits mit Abschluss eines Kooperationsvertrags 2012 in die Wege geleitet worden und stellten daher keine neue Maßnahme dar.

Gleichzeitig war die Auflassung der Standorte der bisherigen Direktion in Wien–Kaisermühlen, des IWB in Wien–Severingasse und des IKT in Petzenkirchen geplant.

Darüber hinaus enthielt das Konzept weder vertiefende strukturelle noch aufgabenspezifische Überlegungen bzw. Maßnahmen zum angestrebten Ziel der Optimierung der Dienststelle.

(2) Aus diesem Reorganisationsprozess ergaben sich auch organisatorische Fragen, die in erster Linie die Zusammenlegung von Direktion und Institutsleitung IGF, deren Auswirkung auf die Aufteilung der Zeitressourcen sowie die künftige Behandlung der einzelnen Institute in Bezug auf Budget und Personal betrafen. Ebenso war die Übernahme der Institutsverwaltung der Ökostation Waldviertel durch das IGF und die künftige Abwicklung ihrer Verwaltungstätigkeiten (Buchhaltung, Zahlstelle, Kursadministration) bei bereits absehbarer Verringerung des Personals infolge von Pensionierungen nicht ausreichend geklärt. Auch die durch die Eingliederung der Ökostation Waldviertel in das IGF angestrebten Synergien waren nicht durchgängig plausibel, da zur Aufrechterhaltung der institutsinternen Kommunikation vermehrt Dienstreisen anfallen werden und Auswirkungen der zusätzlichen Entscheidungs- bzw. Verwaltungsebene auf die operative Tätigkeit der Ökostation Waldviertel zu erwarten waren.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



(3) Alternative Szenarien, die sich mit stärkeren organisatorischen Änderungen wie bspw. der Eingliederung des Bundesamts in die Organisationsstruktur des Ministeriums, der Wahrnehmung der Direktionsagenden durch die Fachabteilung des Ressorts bei Weiterbestehen der Institute oder der Auslagerung von Aufgaben oder Instituten an andere nachgeordnete Dienststellen oder Forschungseinrichtungen befassen, wurden keiner näheren Betrachtung unterzogen. Dies, obwohl die Beibehaltung einer gesonderten Direktion aufgrund der verringerten Größe des Bundesamts aus Sicht des zuständigen Sektionsleiters nicht mehr vertretbar erschien. Auch die Institute des Bundesamts selbst wurden nicht in die Konzeption der Maßnahmen eingebunden.

8.2

(1) Der RH kritisierte, dass das der Reorganisation zugrundeliegende Konzept für das Bundesamt wenige strukturelle Änderungen erkennen ließ und einen geringen Detaillierungsgrad aufwies. Darüber hinaus hatte das Ministerium die Leistungsprozesse weder hinsichtlich Optimierungspotenzialen noch hinsichtlich ihrer strategischen Relevanz für das Ressort analysiert. Aus Sicht des RH lagen den beschlossenen Maßnahmen eher formal-organisatorische Überlegungen als struktureller Reformwille zugrunde.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass im Zuge des Reorganisationsprozesses keine alternativen Szenarien über die zukünftige Organisation des Bundesamts angedacht wurden. Verbunden mit einer entsprechenden Aufgabenkritik (siehe Empfehlung zu **TZ 3**) hätte damit spätestens im Rahmen des Reorganisationsprozesses die Möglichkeit zu einer tiefgreifenden Strukturreform bestanden.

8.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums könne die Kritik des RH am Reorganisationsprozess nur bedingt nachvollzogen werden. Bei den gesetzten Maßnahmen handle es sich nicht nur um „formal-organisatorische“ Maßnahmen, sondern auch um „strukturelle“ Reformen. Wie der RH festgestellt hatte, sei die Verlegung der Direktion von Wien nach Scharfling, verbunden mit der Zusammenlegung der Leitung des Bundesamts und der Leitung des IGF, Kernstück des Reorganisationsprozesses gewesen. Damit sei eine flachere und schlankere Hierarchie geschaffen worden.

Weiters betonte das Ministerium, dass die organisatorische Eingliederung der Ökostation Waldviertel in das IGF zweckmäßig sei, weil es zwischen diesen beiden Organisationseinheiten nennenswerte Überschneidungen hinsichtlich des Aufgabenspektrums (Aquakultur) gibt. Entgegen den Feststellungen des RH gehe das Ministerium nach wie vor davon aus, dass durch die Eingliederung der Ökostation Waldviertel in das IGF die Zusammenarbeit im Bereich Aquakultur intensiviert werde.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Die im Bericht angeführte Alternative einer Eingliederung des Bundesamts in die Organisationsstruktur des Ministeriums sei nicht verfolgt worden, weil alle Institute mit vielen operativen Tätigkeiten und Forschungsaufgaben für das Ministerium beauftragt sind, die nicht in den eigentlichen Aufgabenbereich einer Zentralstelle fallen. Ebenso sei die Alternative einer Auslagerung von Instituten an andere nachgeordnete Dienststellen oder Forschungseinrichtungen nicht verfolgt worden, weil die Zusammenfassung der mit Wasserthemen befassten Institute in einem Bundesamt als sinnvoll erachtet werde und dies auch der wesentliche Grund für die Gründung des Bundesamts im Jahr 1995 gewesen sei. Die angeführte Alternative einer Wahrnehmung der Direktionsaufgaben durch die Zentralstelle würde die Selbstständigkeit der nachgeordneten Dienststelle in der operativen Arbeit einschränken – diese Konzeption/Konstellation werde auch bei den anderen nachgeordneten Dienststellen des Ministeriums nicht praktiziert.

Das Ministerium merkte weiters an, dass der vorliegende Reorganisationsprozess des Bundesamts noch nicht abgeschlossen sei. Sollte sich im Rahmen des laufenden Strategieprozesses ein Anpassungs- bzw. Optimierungsbedarf ergeben, würde das Ministerium die entsprechenden Schritte setzen.

8.4

Der RH entgegnete, dass die Aufbauorganisation des Bundesamts infolge des Reorganisationsprozesses lediglich durch die Zusammenlegung der Funktion des Direktors und des Institutsleiters des IGF sowie durch die Eingliederung der Ökostation in das IGF verändert worden war. Eine wesentlich flachere und schlankere Struktur war für den RH daraus nicht erkennbar. Hingegen wurde durch die Zusammenlegung der beiden Leitungsfunktionen die Schaffung von Vertretungsregelungen (bspw. bei der Genehmigung von Projekten und größeren Investitionen) erforderlich.

Weiters vertrat der RH die Ansicht, dass die organisatorische Eingliederung der Ökostation keine Bedingung für eine intensive fachliche Zusammenarbeit im Bereich der Aquakultur war. Diese wurde – soweit die Bedingungen dafür vorlagen – auch bereits vor der Reorganisation durch die operative Vernetzung der handelnden Personen (insbesondere auch im Zusammenhang mit der Aus- und Weiterbildung) praktiziert.

Zu den vom Ministerium ausgeführten Überlegungen betreffend alternative Organisationsstrukturen des Bundesamts wies der RH erneut kritisch darauf hin, dass während des Reorganisationsprozesses keine nachvollziehbare Alternativenprüfung erfolgt war.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Erwartetes Einsparungspotenzial

9.1

(1) Das durch die ab 2017 gesetzten Maßnahmen erzielbare, jährliche Einsparungspotenzial wurde in den Unterlagen zur Reorganisation mit 200.000 EUR für Personal und 82.500 EUR für Miete und Betriebskosten für die aufzulassenden Standorte Wien–Kaisermühlen und Petzenkirchen beziffert.

(2) Die Verringerung der Personalkosten sollte sich durch die Funktionszusammenlegung von Direktion und Institutsleitung IGF sowie die Personalreduktion in der (zentralen) Verwaltung ergeben. Das Ministerium gab die jährlichen Einsparungen durch die Pensionierung der ehemaligen Direktorin mit 120.000 EUR und durch den Transfer von drei Verwaltungskräften der bisherigen Direktion an das Ministerium mit 80.000 EUR an. Letzteres konnte zwar Einsparungen beim Bundesamt, nicht jedoch beim Ministerium bewirken. Darüber hinaus waren zur Unterstützung der neuen Direktion zwei Verwaltungskräfte für den Standort Scharfling neu aufzunehmen, was aber in der Bezifferung des Einsparungspotenzials durch das Ministerium unberücksichtigt blieb.

(3) Für die räumliche Integration des IKT in die HBLFA Wieselburg plante das Ministerium Adaptierungskosten in der Höhe von 300.000 EUR (einmalig) ein und kalkulierte Mieteinsparungen von jährlich 74.000 EUR, ohne aber anfallende Mietkosten für den Standort Wieselburg zu berücksichtigen. Die Verlegung des IKT von Petzenkirchen nach Wieselburg war trotz der erst 2011 erfolgten Sanierung mit Adaptierungskosten in der Höhe von rd. 59.230 EUR geplant.

Für die Neuerrichtung des Wasserbaulabors durch die Universität für Bodenkultur stellte das Ministerium einen Investitionszuschuss in Höhe von 3,4 Mio. EUR in Aussicht. Dieser Betrag fand im Konzept für das Bundesamt keine monetäre Berücksichtigung, hingegen brachte das Ministerium die damit verbundene, für die Dauer von 12,5 Jahren vereinbarte Mietfreistellung für das IWB in Ansatz. Bei Aufteilung des Investitionszuschusses auf diesen Zeitraum ergaben sich allerdings jährliche Kosten von 272.000 EUR; im Vergleich zu den im Jahr 2015 für den bisherigen Standort des IWB angefallenen Kosten in der Höhe von rd. 235.800 EUR waren diese somit um rd. 36.000 EUR höher.

Die mit den geplanten Umsiedlungen der Standorte Wien–Kaisermühlen (Direktion), Wien–Severingasse (IWB) und Petzenkirchen (IKT) verbundenen Kosten fanden im Konzept keine Berücksichtigung.

9.2

Weder die im Maßnahmenkonzept angenommenen Einsparungen von Personal- und Sachkosten noch die veranschlagten Investitionskosten waren für den RH nachvollziehbar und plausibel. Der RH kritisierte, dass das der Reorganisation zugrunde

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



liegende Konzept in Bezug auf das Bundesamt mit finanziell unrealistischen Annahmen unterlegt war. Er bemängelte, dass die angestrebten Optimierungspotenziale zu optimistisch und unvollständig angesetzt wurden, Kostenpositionen oder Variantenvergleiche fehlten und einzelne Organisationsmaßnahmen in Relation zum technischen bzw. bürokratischen Aufwand unausgereift waren. Ein Teil der angenommenen Einsparungen bei den Personalkosten ergab sich nur durch Transfer der bisherigen Verwaltungskräfte der Direktion zu anderen Dienststellen des Ministeriums, wodurch zwar die Kosten für das Bundesamt, nicht aber für das Ressort entfielen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, nach Umsetzung der Maßnahmen diese hinsichtlich ihrer budgetären, personellen und ablauforganisatorischen Auswirkungen zu evaluieren und die Ergebnisse in zukünftige Reformen einfließen zu lassen.

9.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werden die Umsetzung der geplanten Maßnahmen sowie deren Auswirkungen entsprechend begleitet und evaluiert. Zum geplanten Wasserbaulabor der Universität für Bodenkultur in Wien–Nußdorf (Responsible River Modelling Center – RRMCM) merkte das Ministerium an, dass es sich hierbei um ein Projekt der gemeinsamen Nutzung im Hinblick auf die Erforschung der Fließgewässer zwischen der Universität für Bodenkultur und dem Bundesamt handle. Weiters würden das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, das Bundesministerium für Bildung, die Bundesländer Niederösterreich und Wien sowie die Europäische Union im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) dieses Projekt unterstützen. Mit dieser Vorgangsweise sollen in Zukunft Synergien und Einsparungspotenziale auf dem Forschungsgebiet des Fließgewässermanagements genützt werden.

9.4 Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich seine Kritik nicht auf das geplante Projekt (Errichtung des Wasserbaulabors) bezogen hatte. Vielmehr hatte er bemängelt, dass die damit verbundenen Kosten für das IWB nicht im Maßnahmenkonzept der Reorganisation berücksichtigt worden waren und somit kein vollständiger Überblick über die mit dem Konzept verbundenen Kosten vorgelegen war.

Zeitplan und Umsetzungsstand

10.1 (1) Der Zeitplan des Reorganisationskonzepts sah die wesentlichen Schritte bereits für das Jahr 2015 vor. Nach der Entscheidung über das Gesamtkonzept sollte ab August 2015 die Direktion in Scharfling implementiert werden. Für diesen Zeitraum wurde auch der Beschluss der Novelle zum Bundesgesetz über das Bundesamt für

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Wasserwirtschaft erwartet. Im Sommer 2015 sollten die Bewertung, Ausschreibung und Besetzung der Direktion und Institutsleitung und des Verwaltungspersonals erfolgen. Für den darauffolgenden Herbst war die Eingliederung der Ökostation Waldviertel in das IGF sowie die Planung der Übersiedlung des IKB nach Wieselburg vorgesehen. Der Umzug des IWB in das neue Wasserbaulabor in Wien–Nußdorf war für den Jahreswechsel 2019/2020 geplant.

(2) Der Entwurf des Verwaltungsreformgesetzes BMLFUW, welcher die Standortverlegung des Bundesamts und die Eingliederung der Ökostation Waldviertel in das IGF rechtswirksam umsetzen sollte, wurde erst im Oktober 2015 zur Begutachtung ausgesendet; mit 26. April 2017 trat das Gesetz schließlich in Kraft. Ungeachtet der fehlenden gesetzlichen Grundlage hatte das Bundesamt im Frühjahr 2016 mit der Verlegung der Direktion nach Scharfling begonnen und diese Ende 2016 abgeschlossen. Die räumliche Integration des IKT in die HBLFA Wieselburg stellte sich hingegen bereits im Oktober 2015 als nicht umsetzbar heraus, da für die notwendige bauliche Adaptierung entgegen der ursprünglichen Annahme in der Höhe von 300.000 EUR in einer Grobkostenschätzung²² Nettobaukosten von bis zu 1,7 Mio. EUR errechnet wurden.

(3) Im Februar 2017 erstellte das Ministerium einen Bericht zum Umsetzungsgrad der relevanten Reorganisationsmaßnahmen. Änderungen gegenüber dem erhobenen Status im Zuge der Gebarungsüberprüfung ergaben sich demnach bei den Kosten der Adaptierung der Räumlichkeiten des IKT in der HBLFA Wieselburg; diese würden sich laut Bericht des Ministeriums zwischenzeitlich auf rd. 3 Mio. EUR erhöhen, sodass die Maßnahme nicht weiter verfolgt wird. Daher sei die geplante Einsparung in der Höhe von 82.500 EUR nicht realisiert worden, dafür sei aber auch die Investition in der Höhe von 300.000 EUR entfallen. Die Einsparungen durch die Personalmaßnahmen in der Direktion seien nach Angabe des Ministeriums aufgrund der nicht erfolgten Nachbesetzungen höher ausgefallen als angenommen; bei der Miete würden sich die Einsparungen hingegen erst ab dem Jahr 2017 auswirken.

10.2

(1) Nach Ansicht des RH war der den Reorganisationsmaßnahmen zugrunde liegende Zeitplan unrealistisch und zu knapp bemessen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Standortverlegung einer Novellierung der geltenden gesetzlichen Grundlage bedurfte und die personellen Veränderungen in der Direktion auch mit Ausschreibungen mit vorgegebenen Fristen verbunden waren. Dem Konzept folgend hätte ein wesentlicher Teil der Maßnahmen bereits vor der tatsächlichen Genehmigung durch den Bundesminister für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft umgesetzt werden müssen.

²² Machbarkeitsstudie vom Oktober 2015 (Kostentoleranz +/-30 %; Schätzung ohne diverse Nebenkosten z.B. für Gutachten, Klimatisierung, Möblierung, Planungsreserven)

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das Bundesamt bereits im Jahr 2016 den Standort der Direktion verlegte, obwohl die gesetzliche Grundlage dafür fehlte.

(3) Die im Februar 2017 vorgelegte Analyse der Zielerreichung der Reorganisationsmaßnahmen bestätigte die Feststellungen des RH. Er wies darauf hin, dass diese Statuserhebung eine umfassende Evaluierung nicht ersetzen kann und verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in **TZ 9**.

10.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums habe sich der knappe Zeitplan des Reorganisationsprozesses, insbesondere die Verlegung der Direktion nach Scharfling und die Funktionszusammenlegung von Direktion und Institutsleitung anhand der Zeitpunkte der Pensionierung des früheren Institutsleiters und der anstehenden Pensionierung der früheren Direktorin des Bundesamts als zweckmäßig erwiesen.

Zum Zeitpunkt der Verlegung der Direktion im Jahr 2016 sei der Standort der Direktion de jure noch in Wien gewesen. Mit der Novellierung des Bundesämtergesetzes, BGBl. I Nr. 58/2017, liege jetzt auch die gesetzliche Grundlage für die Direktion in Scharfling vor.

Personelle Auswirkungen der Reorganisation

11.1

Die im Reorganisationsprozess geplante Verlegung des Sitzes des Bundesamts nach Scharfling sollte aus Sicht des Ministeriums den ländlichen Raum stärken und Beschäftigung schaffen. Außer der Funktionszusammenlegung von Direktion und Leitung des IGF waren durch Verschiebung und Neubewertung von Planposten eine kaufmännische Assistenz und eine Verwaltungsbedienstete oder ein Verwaltungsbediensteter (als Ersatz für die bisherigen Verwaltungsbediensteten der Direktion) sowie eine Akademikerin oder ein Akademiker für den Fachbereich vorgesehen.

Das Ministerium teilte die vier Verwaltungsbediensteten der bisherigen Direktion in Wien, welche u.a. mit Budget-, Controlling- und Personalverwaltungsagenden betraut waren, beginnend ab August 2015 anderen Dienststellen des Ressorts zu.²³ Die Direktorin des Bundesamts war bereits ab Anfang Dezember 2015 in Pension, die Leitungsstelle bis Anfang März 2016 vakant (**TZ 23**). In dieser Phase wurde das Bundesamt durch den stellvertretenden Direktor, der gleichzeitig das IWB leitete, vertreten. Ab 1. Jänner 2016 war nur noch eine Verwaltungsbedienstete mit den notwendigsten Direktionsaufgaben betraut; diese erledigte sie im Jahr 2016 laut Aufzeichnungen im Schnitt in rd. 110 Überstunden monatlich.²⁴ Infolge ihrer Dienstzuteilung mit 1. Juli 2016 zu einer anderen Dienststelle des Ministeriums musste sie laut Aufzeichnungen für die Erledigung der Direktionsaufgaben des Bun-

²³ mit 17. August 2015, 1. Oktober 2015, 1. Jänner 2016 und 1. Juli 2016

²⁴ mit zeitweiser Unterstützung einer weiteren ehemaligen, der Zentralstelle dienstzugehörigen Mitarbeiterin

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



desamts bis zu rd. 150 Überstunden monatlich aufwenden. Die für öffentlich Bedienstete zulässige Höchstarbeitszeit von 48 Stunden innerhalb eines Durchrechnungszeitraums von 17 Wochen durfte nur mit Zustimmung der Bediensteten überschritten werden.²⁵

Das Ministerium hatte mit 1. Dezember 2016 erst eine Verwaltungsbedienstete (in v3) für die Direktion in Scharfling nachbesetzt. Der mit 1. Oktober 2016 — nach mehreren Ausschreibungsverfahren — bestellte Verwaltungsdienstleiter (in v2) schied bereits Ende November 2016 wieder aus. Als Grund für die Verzögerung bei den Nachbesetzungen gab das Ministerium u.a. an, dass der mit März 2016 neu bestellte Direktor des Bundesamts in die Nachbesetzung der Verwaltungsbediensteten für seine Direktion eingebunden werden sollte.

11.2

Der RH kritisierte die im Zusammenhang mit der Verlegung des Sitzes des Bundesamts von Wien nach Scharfling getroffenen Personalmaßnahmen des Ministeriums. Bei der Reorganisation wäre in personeller Hinsicht eine besonders sorgfältige Vorgangsweise des Ministeriums aufgrund des Ortswechsels der Direktion, des Wechsels der Verwaltungsbediensteten und der Vakanz in der Direktion geboten gewesen. Eine Reduzierung von vier auf zwei Verwaltungsbedienstete in der Direktion des Bundesamts war zwar nach Ansicht des RH durch den Wegfall von Aufgaben mit dem Auslaufen der Flexibilisierungsverordnung zweckmäßig. Das Ministerium erschwerte jedoch eine geordnete Übergabe der Direktionsagenden durch die vorzeitige Abberufung von drei Verwaltungsbediensteten der Direktion in Wien und durch eine verzögerte Bestellung von neuen Verwaltungsbediensteten für die Direktion in Scharfling. Die Vorgangsweise des Ministeriums war vor allem für die in Wien mit den Direktionsagenden verbliebene Bedienstete in arbeitszeitrechtlicher und arbeitnehmerschutzrechtlicher Hinsicht äußerst bedenklich, weil diese über den unverhältnismäßig langen Zeitraum eines Jahres eine große Anzahl an Überstunden leisten musste, die in der zweiten Jahreshälfte fast einer weiteren Vollzeitstelle entsprachen.

Der RH wies kritisch auf die noch offene Verwaltungsdienststelle für die Direktion in Scharfling hin.

[Er empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, diese zügig nachzubesetzen und für eine geordnete Übergabe der Direktionsagenden unter Wahrung arbeitszeitrechtlicher und arbeitnehmerschutzrechtlicher Interessen der betroffenen Bediensteten zu sorgen.](#)

²⁵ § 48a Abs. 3 und 4 Beamten–Dienstrechtsgesetz, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



11.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass inzwischen alle offenen Stellen nachbesetzt worden seien.

11.4 Der RH beurteilte die nunmehrige Nachbesetzung der Verwaltungsdienststellen im Sinne der Weiterführung des Dienstbetriebs positiv. Er wies aber kritisch darauf hin, dass die Verlegung der Direktion nach Scharfling durch die Schaffung von Arbeitsplätzen zur Stärkung des ländlichen Raums beitragen sollte, letztlich aber mehrere Ausschreibungsverfahren erforderte, um die vakanten Verwaltungsdienststellen zu besetzen.

Finanzielle Auswirkungen der Standortverlegung

12.1 Durch die räumliche Verlegung der Direktion von Wien nach Scharfling und die gleichzeitige Auffassung des Direktionsstandortes in Wien erwartete sich das Ministerium Einsparungen bei den Miet- und Betriebskosten in der Höhe von 8.500 EUR jährlich. Im Jahr 2015 beliefen sich die Miet- und Betriebskosten der bisherigen Direktion in Wien auf rd. 1.480 EUR. Für den neuen Standort in Scharfling ergaben sich voraussichtliche Kosten in der Höhe von rd. 7.210 EUR jährlich. Darüber hinaus zog die Standortverlegung der Direktion auch eine höhere Anzahl an Dienstreisen des Direktors zur Zentralstelle in Wien nach sich. Zwischen März und Oktober 2016 absolvierte dieser an 21 Tagen Dienstreisen nach Wien zu Besprechungen und Koordinierungssitzungen des Ministeriums; demnach waren künftig jährliche Kosten für Dienstreisen in der Höhe von rd. 7.000 EUR zu erwarten. Der Einsparung von jährlich 1.480 EUR standen ab 2016 somit Kosten von rd. 14.200 EUR pro Jahr gegenüber.

12.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im Zuge des Reorganisationsprozesses beschlossene Verlegung der Direktion des Bundesamts nach Scharfling zwar eine Reduzierung der Standorte mit sich brachte, allerdings mit einer deutlichen Erhöhung der jährlichen Miet- und Betriebskosten verbunden war. Entgegen den erwarteten Einsparungen von jährlich rd. 8.500 EUR ergab sich aus dieser Maßnahme nahezu eine Verfünffachung der bisherigen Miet- und Betriebskosten. Weiters kritisierte der RH, dass durch die Verlegung der Direktion nach Scharfling verstärkt Dienstreisen des Direktors anfielen und künftig zusätzliche Reisekosten von jährlich rd. 7.000 EUR zu erwarten sind.

12.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die Kalkulation des RH im Hinblick auf die höheren Dienstreisekosten nicht nachvollziehbar, da auch die frühere Direktorin des Bundesamts Dienstreisen nach Scharfling absolviert habe und der ehemalige Institutsleiter von Scharfling dienstliche Termine in Wien wahrnehmen musste.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



12.4

Der RH entgegnete, dass die ehemalige Direktorin nur wenige Male pro Jahr Dienstreisen zum fachlichen Austausch in die Institute unternommen hatte. Nach Scharfling reiste sie im Zeitraum 2013 bis 2015 durchschnittlich drei- bis viermal jährlich, die Institutsleiter-Treffen fanden vorwiegend in Petzenkirchen statt. Für die Abstimmung mit der Zentraleitung fielen aufgrund des Sitzes des Bundesamts in Wien keine Dienstreisen an. Demgegenüber absolvierte der neue Direktor allein 21 Dienstreisen von März bis Dezember 2016 zur Ressortleitung nach Wien.

Im Hinblick auf die zusätzlich zu den Institutsleiter-Treffen anfallenden fachspezifischen Termine des ehemaligen Institutsleiters des IGF in Wien im Rahmen der Mitwirkung in nationalen und internationalen Gremien ergab sich durch die Reorganisation keine Änderung. Diese müssen auch weiterhin von einer Vertreterin bzw. einem Vertreter des IGF wahrgenommen werden.

Einführung eines Umweltmanagementsystems

13.1

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft²⁶, forderte das Bundesamt mit Schreiben vom 11. März 2014 zur Einführung des europäischen Umweltmanagementsystems Eco Management and Audit Scheme (EMAS) zum Zwecke einer kontinuierlichen Verbesserung der Umweltleistung der Organisation auf. Ziel von EMAS²⁷ war die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes, die Beseitigung ökologischer und ökonomischer Schwachstellen der Organisation sowie die Einsparung von Material, Energie und damit auch von Kosten. Ein Mitarbeiter der Direktion des Bundesamts nahm in den Jahren 2014 und 2015 an einem Projektcoaching zum Aufbau eines derartigen Umweltmanagementsystems teil; dieses verursachte Kosten in der Höhe von rd. 27.000 EUR. Der Mitarbeiter begann im Jahr 2015 mit der Einführung von EMAS im Bundesamt durch die Namhaftmachung von Ansprechpersonen in den Instituten und die Erstellung eines Handbuchs. Infolge der Reorganisation und seiner Versetzung in die Zentralstelle des Ressorts im Jänner 2016 war die vollständige Umsetzung des Umweltmanagementsystems im Bundesamt jedoch nicht mehr möglich. Dadurch wurden auch die Einsparungspotenziale in den Bereichen Verwaltung, Energie und Abfall nicht ausgeschöpft.

13.2

Der RH wies kritisch auf die nicht vollständige Einführung des Umweltmanagementsystems im Bundesamt und auf einen frustrierten Aufwand von mindestens rd. 27.000 EUR für das Bundesamt hin.

²⁶ Dipl.-Ing. Andrä Rupprechter

²⁷ Wichtigste rechtliche Grundlagen sind die Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates „über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung“ und auf nationaler Ebene das Umweltmanagementgesetz, BGBl. I Nr. 96/2001 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Er empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, die Einführung des Umweltmanagementsystems im Bundesamt abzuschließen und die Einsparungspotenziale in den Bereichen Verwaltung, Energie und Abfall auszuschöpfen.

13.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums handle es sich beim Betrag von rd. 27.000 EUR nicht um einen frustrierten Aufwand, weil der Prozess der Einführung des Umweltmanagementsystems mit dem Ziel des Abschlusses der EMAS-Zertifizierung in naher Zukunft fortgesetzt werde.

13.4 Der RH beurteilte die geplante Fortsetzung des Prozesses der Einführung des Umweltmanagementsystems mit dem Ziel des Abschlusses der EMAS-Zertifizierung durch das Ministerium in naher Zukunft positiv. Er wies jedoch darauf hin, dass dieser Prozess zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung durch die Versetzung des einzigen darin geschulten Mitarbeiters in die Zentralstelle ab Jänner 2016 bereits für zumindest acht Monate unterbrochen war und es keine Anzeichen für eine Fortsetzung in naher Zukunft gab.

Leistungserbringung

Überblick

14 Das Bundesamt erfüllte im Rahmen seines fachlichen Wirkungsbereichs Aufgaben des wasserwirtschaftlichen Forschungs-, Versuchs-, Prüfungs- und Kontrollwesens und sonstige ihm übertragene Aufgaben für den Bund. Daneben erbrachte es gegen Entgelt Leistungen auch für andere Gebietskörperschaften sowie sonstige juristische und natürliche Personen im Rahmen ihres Aufgabenbereichs. Leistungen für Gebietskörperschaften und Leistungen im öffentlichen Interesse waren allerdings vorrangig zu behandeln.

Die wissenschaftliche Vernetzung, Vertretung in Gremien und Mitarbeit bei Forschungsprojekten erfolgte in allen fachrelevanten Bereichen. Sowohl im Forschungs- als auch im Dienstleistungsbereich kooperierte das Bundesamt auf nationaler und internationaler Ebene mit Universitäten, Forschungszentren, Instituten und Unternehmen.

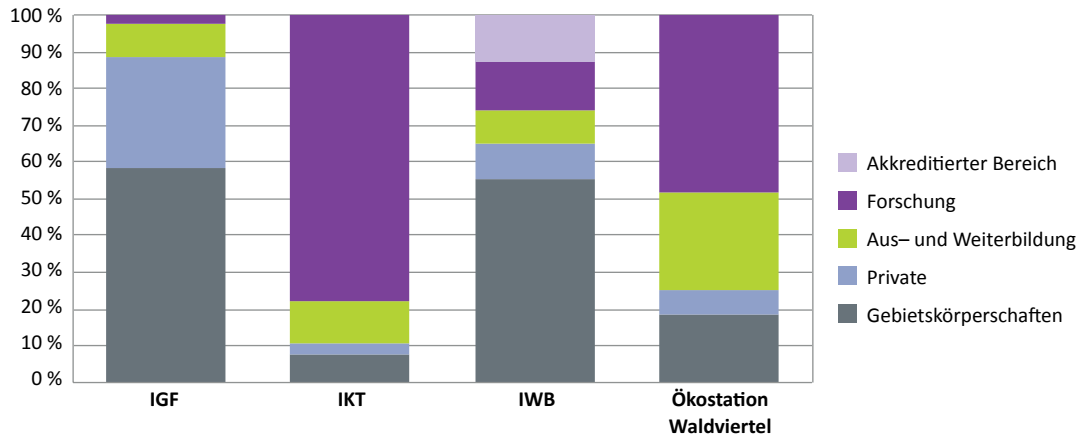
Folgendes Diagramm zeigt einen Überblick über die quantitative Aufteilung der Leistungen der einzelnen Institute des Bundesamts (bezogen auf Projektstunden):

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Abbildung 3: Anteil der Leistungen am Gesamtaufwand der Institute des Bundesamts¹



¹ Als Forschung wurden alle Projekte mit Forschungsinhalt, unabhängig vom Auftraggeber, ausgewiesen; dazu zählten sowohl Projekte, die im Auftrag des Bundes oder der Länder durchgeführt wurden, als auch Aufträge von Privaten mit Forschungscharakter.

Quelle: Bundesamt für Wasserwirtschaft; Darstellung RH

Der RH überprüfte die Abwicklung von Projekten für Gebietskörperschaften, für Private sowie im Rahmen von wissenschaftlichen Kooperationen erbrachten Leistungen anhand von ausgewählten Beispielen.

Leistungen für Gebietskörperschaften

15.1

Die vier Institute arbeiteten mit verschiedenen, mit der Wasserwirtschaft befassten Abteilungen des Ministeriums²⁸ und der Länder²⁹ zusammen. Die für die Gebietskörperschaften erbrachten Leistungen waren aufgrund der spezifischen Fachausrichtungen unterschiedlich und wiesen kaum Gemeinsamkeiten oder Überschneidungen auf. Gemeinsame Projekte der Institute für die Gebietskörperschaften waren selten:

²⁸ Die Institute arbeiteten neben der fachlich zuständigen Abt. IV/3 (Nationale und Internationale Wasserwirtschaft) bspw. mit folgenden Abteilungen des Ministeriums zusammen: IKT: Abt. IV/4 (Wasserhaushalt), Abt. II/3 (ÖPUL); IGF: Abt. I/3 (Biodiversität), Abt. II/2 (Fischereifonds), Abt. II/6 (Tierische Produkte) und Abt. IV/2 (wasserrechtlicher Vollzug); IWB: Abt. IV/6 (Schutzwasserwirtschaft); Ökstation Waldviertel: Abt. II/2 (Fischereifonds), Abt. II/6 (Tierische Produkte).

²⁹ bspw. Fachabteilungen der Länder wie Wasserwirtschaft, Wasserbauverwaltungen oder Naturschutz

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



- Das IGF (rd. 58 % der Leistungen für Gebietskörperschaften) unterstützte das Ministerium insbesondere bei der Umsetzung der EU–Wasserrahmenrichtlinie, bspw. bei der Entwicklung eines Schemas für die fischökologische Bewertung von Flüssen und Seen, und führte Befischungen zur Feststellung des Bestands und des Zustands der Fische durch. Seit Inkrafttreten der EU–Wasserrahmenrichtlinie im Jahr 2000 baute das IGF im Auftrag des Ministeriums und der Länder eine Fischdatenbank mit langjährigen Befischungsdaten auf. Ergebnisse daraus waren im Wasserinformationssystem Austria zugänglich und flossen in den Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan ein. Zudem waren die Bediensteten der Abteilung für Gewässerökologie im IGF in rd. 25 Verwaltungsverfahren³⁰ als Amtssachverständige im Bereich Fischereiwirtschaft/Fischereibiologie tätig. Das Institut lehnte in den Jahren 2015 und 2016 fünf derartige Aufträge des Ministeriums mangels Personalressourcen ab. Darüber hinaus konnte es infolge der Erbringung von Projektleistungen für Dritte durch die Abteilung Gewässerökologie bei anschließender amtssachverständiger Beurteilung dieser Vorhaben durch dieselbe Abteilung zu Unvereinbarkeiten kommen.³¹ Für eine organisatorische Trennung von Projektbetreuung und Amtssachverständigentätigkeit im Bereich Gewässerökologie hatte das IGF jedoch zu wenig qualifiziertes Personal (**TZ 20**).

- Das IWB (rd. 56 % der Leistungen für Gebietskörperschaften) führte insbesondere wasserbauliche Modellversuche für die Bundeswasserbauverwaltung durch, um einen effektiven Schutz vor Hochwasser zu gewährleisten. Es nahm für das Ministerium an mehreren Arbeitsgruppen zur Umsetzung der EU–Hochwasserrichtlinie³² teil³³ und war die einzige in Österreich zugelassene Stelle für die Kalibrierung von Fließgeschwindigkeitsmessgeräten (akkreditierter Bereich).

³⁰ Stand 2015

³¹ Der interimistische Institutsleiter wies 2015 in einem (abgelehnten) Verfahren auf eine solche Befangenheit hin.

³² Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. L 288/27

³³ z.B. Geschiebetransportmodellierung Salzach und Saalach

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



- Das IKT (rd. 8 % der Leistungen für Gebietskörperschaften sowie Forschungsleistungen³⁴) hatte den Schwerpunkt seiner Forschungstätigkeiten im Bereich Bodenwasserhaushalt.³⁵ Es führte Messungen und Modellrechnungen zu Bodensickerwässern, der Wasserverdunstung und der Menge an in Böden gebundenem Stickstoff und Phosphat insbesondere bei landwirtschaftlich genutzten Flächen durch³⁶, verfügte über langjährige Datenreihen zu diesen Themen und evaluierte für das Ministerium Förderungen aus dem Österreichischen Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft.
- Die Ökostation Waldviertel (rd. 19 % der Leistungen für Gebietskörperschaften) kontrollierte für das Ministerium Ansuchen um Förderungen zur naturnahen Teichwirtschaft u.a. hinsichtlich der Einhaltung von Auflagen und erstellte Monitoringberichte betreffend die Umsetzung der EU–Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Teichanlagen. Für das Land Niederösterreich führte das Institut die Beweissicherung bei Fischotterschäden durch und erstellte Gutachten als Basis für Entschädigungszahlungen des Landes.

Der RH stellte fest, dass die Institute des Bundesamts vielfältige Leistungen im Bereich der Wasserwirtschaft erbrachten und dem Ministerium Unterstützung u.a. bei der Umsetzung der EU–Wasserrahmenrichtlinie und der EU–Hochwasserrichtlinie boten. Auch die vom Bundesamt geführten Datenbanken ermöglichten aufgrund der langjährigen Kontinuität der erhobenen Daten Aussagen zur Langzeitentwicklung der Qualität von Fließgewässern und Seen.

15.2

Der RH wies darauf hin, dass sich die Aufgabenbereiche der einzelnen Institute, die Spezialisierung ihrer Bediensteten sowie die Adressaten der Leistungen stark voneinander unterschieden und gemeinsame Projekte der Institute für Gebietskörperschaften die Ausnahme waren. Nach Ansicht des RH bestand daher im Bundesamt zwischen den Instituten aus fachlicher Sicht kein Potenzial für die Nutzung von personellen Synergien. Durch die unterschiedlichen Standorte der Institute und deren Standortgebundenheit u.a. wegen bereits erfolgter Investitionen in die Infrastruktur waren auch die räumlichen Möglichkeiten für eine gemeinsame Personalnutzung eingeschränkt.

³⁴ Das IKT wies alle Projekte mit Forschungsinhalt, unabhängig vom Auftraggeber, als Forschungsleistungen aus; darunter fielen sowohl Projekte, die im Auftrag des Bundes oder der Länder durchgeführt wurden, als auch Aufträge von Privaten mit Forschungscharakter.

³⁵ z.B. Forschung für das Ministerium zum Verhalten von Uran aus phosphathaltigen Düngern im System Boden–Wasser–Pflanze

³⁶ für das Ministerium und für die Länder Niederösterreich und Burgenland

Der RH kritisierte, dass es bei der Sachverständigentätigkeit in Verwaltungsverfahren im Bereich Fischereiwirtschaft bzw. Fischereibiologie zu Unvereinbarkeiten infolge der vorangegangenen Einbindung der als Amtssachverständige tätigen Personen in die behandelten Vorhaben kommen konnte. Er hielt die Amtssachverständigentätigkeit des IGF in diesen Verwaltungsverfahren für eine Kernkompetenz des Instituts, die in Österreich aufgrund wenig vorhandener Fachkompetenz in diesem Bereich bspw. im universitären Bereich nur schwer zu ersetzen war.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, organisatorische Maßnahmen (z.B. Rotationsprinzip) und gegebenenfalls personelle Maßnahmen zu ergreifen, um Unvereinbarkeiten zu verhindern.

- 15.3** Das Ministerium merkte in seiner Stellungnahme an, dass es zur Verhinderung von Unvereinbarkeiten bei der Amtssachverständigentätigkeit von Bediensteten des Bundesamts entsprechende organisatorische Maßnahmen im Zusammenwirken mit dem Integritätsbeauftragten setzen werde.

Leistungen für Private

- 16.1** (1) Das Bundesamt erbrachte im Rahmen seines Aufgabenbereichs auch Leistungen für juristische und natürliche Personen gegen Entgelt. Diese umfassten zum Teil Kleinaufträge, aber auch Projekte mit Forschungsanteilen (angewandte Forschung). Der Aufwand für derartige Projekte war in den einzelnen Instituten unterschiedlich hoch. Während das IGF im überprüften Zeitraum durchschnittlich rd. 31 % seiner Tätigkeiten für Private erbrachte, lagen die Anteile für derartige Projekte in den anderen Instituten unter 10 % (IKT: 2,8 %, IWB: 9,3 %, Ökostation Waldviertel: 6,7 %). Das Bundesamt erfasste die Projekte in einer Projektdatenbank, welche auch die dafür aufgewendeten Ressourcen enthielt und zu Projektkalkulationen diente. Die Angebotslegung und die Abrechnung der vom RH beispielhaft überprüften Projekte führten die Institute gemäß der jeweils gültigen Tarifordnung für das Bundesamt durch.

(2) Gemäß § 9 Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft hatte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die Höhe der Entgelte für Leistungen für Private im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen in einem Tarif nach Maßgabe der haushaltsrechtlichen Bestimmungen festzusetzen. Dies hatte nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten, jedenfalls aber unter Sicherstellung der Deckung der Kosten zu erfolgen. Die Entgelte stellten Einnahmen des Bundes dar.

Das Bundesamt überprüfte die Kostendeckung der Tarife jährlich auf Basis der Personalkostenauswertung je Verwendungs-/Entlohnungsgruppe. Erforderlichenfalls

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



erfolgte eine Anpassung der Tarife für einzelne Leistungen; die zuständige Fachabteilung im Ministerium führte für die Tariferhöhungen eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung durch. Im Bereich der Aus- und Weiterbildung konnte die Kostendeckung allerdings nicht erreicht werden (TZ 17).

Im Zuge des Reorganisationsprozesses im Jahr 2015 wurde im Arbeitspaket „Tarifanpassung“ die Zusammenführung aller Tarifordnungen der Dienststellen des Ministeriums angestrebt und für den Tarif 2016 erstmalig umgesetzt. Seit Inkrafttreten des Verwaltungsreformgesetzes BMLFUW unterlag auch das Bundesamt den Tarifbestimmungen für die nachgeordneten Dienststellen des Ministeriums. Eine Sicherstellung der Kostendeckung, wie im Falle des Bundesamts bisher gesetzlich verankert, war somit nicht mehr erforderlich (TZ 17).³⁷

16.2

Der RH stellte bei den beispielhaft überprüften Projekten fest, dass die für Private erbrachten Leistungen durch Angebotslegung, Beauftragung und Rechnungslegung in nachvollziehbarer Weise abgewickelt und entsprechend den Tarifen für das Bundesamt abgerechnet wurden. Die Anpassung der Tarifbestimmungen an jene anderer Bundesämter erachtete der RH im Sinne der Verwaltungsvereinfachung als zweckmäßig. Darüber hinaus ermöglichte es dem Bundesamt eine höhere Flexibilität in der Tarifgestaltung für die Leistungen im Zusammenhang mit Aus- und Weiterbildung.

Aus- und Weiterbildungstätigkeiten

17.1

(1) Die Weitergabe von Kenntnissen insbesondere im Rahmen von Kursen, Seminaren und Veranstaltungen gehörte zu den gesetzlichen Aufgaben des Bundesamts.³⁸ Das IGF führte bereits seit dem Jahr 1953 den fachlichen Teil der Fischereifacharbeiter- und die Fischereimeisterausbildung an seinem Standort in Scharfling am Mondsee durch. Die Organisation und Durchführung dieser Berufsausbildung durch das IGF als österreichweit einzigem Anbieter basierte lediglich auf einer mündlichen Vereinbarung mit der Land- und forstwirtschaftlichen Lehr- und Fachausbildungsstelle der Oberösterreichischen Landwirtschaftskammer. Auch Bedienstete der Ökostation Waldviertel trugen im Rahmen dieser Berufsausbildung in Scharfling vor. Dies erzeugte bei der Ökostation Waldviertel in den Jahren 2014 und 2015 einen Aufwand in der Höhe von rd. 13.000 EUR. Mit dem Verwaltungsreformgesetz BMLFUW wurde die Aufgabe der Berufsausbildung in den gesetzlichen Wirkungsbereich des Bundesamts aufgenommen.

³⁷ Bei der Festsetzung der Entgelte ist lediglich auf den Aufwand, der durch die Leistungserbringung entsteht, Bedacht zu nehmen. Das Entgelt kann ermäßigt oder zur Gänze nachgesehen werden, wenn die Leistung überwiegend im öffentlichen Interesse liegt.

³⁸ § 2 Abs. 2 Z 12 Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



(2) Das IGF verrechnete den Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmern dieser Berufsschulersatzkurse Gebühren, die nicht kostendeckend waren: Aufwendungen des IGF³⁹ von rd. 318.000 EUR in den Jahren 2014 und 2015 standen Einnahmen aus Kursgebühren von lediglich rd. 57.000 EUR gegenüber. Das IGF begründete die mangelnde Kostendeckung mit der Leistbarkeit der Ausbildung für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und dem üblicherweise kostenfreien Berufsschulbesuch. Das IGF übernahm von 2013 bis 2015 auch Kosten für Fremdvortragende im Rahmen dieser Ausbildung in der Höhe von rd. 2.400 EUR.

Während das Bundesamt bisher gesetzlich verpflichtet war, für Leistungen an Dritte kostendeckende Tarife festzulegen⁴⁰, war seit Inkrafttreten des Verwaltungsreformgesetzes BMLFUW die Möglichkeit gegeben, bei überwiegend im öffentlichen Interesse liegenden Leistungen das Entgelt zu ermäßigen oder zur Gänze nachzusehen.⁴¹

Im Unterschied zu den Berufsschulersatzkursen waren die am Standort des IGF angebotenen Weiterbildungskurse kostendeckend. Die vom IGF erzielten Überschüsse bei der Weiterbildung glichen einen Teil des Abgangs bei der Berufsausbildung aus. In den Jahren 2014 und 2015 standen den Einnahmen in der Höhe von rd. 110.000 EUR Aufwendungen von rd. 8.000 EUR gegenüber.

Insgesamt überstiegen die Aufwendungen des IGF für die Aus- und Weiterbildungskurse die Einnahmen im überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 242.000 EUR.

³⁹ die mit dem jeweiligen Tarif bewerteten aufgewendeten Personenstunden

⁴⁰ § 9 Abs. 1 Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft

⁴¹ § 11 Abs. 2 Bundesämtergesetz, BGBl. I Nr. 83/2004 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Tabelle 1: Aufwendungen und Einnahmen des IGF für Aus- und Weiterbildungskurse 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in EUR					
Aufwendungen	106.601	112.813	135.251	122.634	202.815	680.113
Einnahmen	87.676	78.898	103.542	88.518	79.867	438.501
Saldo	-18.925	-33.916	-31.709	-34.116	-122.948	-241.613

Quelle: Bundesamt für Wasserwirtschaft

(3) Die Ökostation Waldviertel führte ebenfalls nicht kostendeckende Kurse im Rahmen der Weiterbildung und der Berufsausbildung durch (z.B. Grund- und Meisterkurs Karpfen). Beim Grundkurs Karpfen standen im Jahr 2015 Aufwendungen von rd. 24.500 EUR Einnahmen von lediglich rd. 5.500 EUR gegenüber. Ab dem Jahr 2016 wickelte die Ökostation Waldviertel die Weiterbildungskurse nicht mehr selbst ab, sondern übertrug sie an das Ländliche Fortbildungsinstitut und ersparte sich dadurch die organisatorische Abwicklung dieser Kurse. Während ein Mitarbeiter der Ökostation Waldviertel in der Dienstzeit bei den Weiterbildungskursen vortrug, tat dies ein weiterer Mitarbeiter im Rahmen einer Nebenbeschäftigung.

Die beiden anderen Institute IKT und IWB waren im Bereich der Aus- und Weiterbildung im geringeren Ausmaß tätig und vermehrt auf Tagungen und in Gremien präsent und publizierten regelmäßig.

17.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass das IGF die Fischereifacharbeiter- und Fischereimeisterausbildung ohne eindeutige gesetzliche Grundlage und nur auf Basis einer mündlichen Vereinbarung mit der Land- und forstwirtschaftlichen Lehr- und Fachausbildungsstelle der Oberösterreichischen Landwirtschaftskammer aus dem Jahr 1953 durchführte. Der RH bewertete die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Durchführung dieser Berufsausbildung durch das Bundesamt positiv.

Er empfahl dem Bundesamt, dennoch zusätzlich eine schriftliche Vereinbarung mit der Oberösterreichischen Landwirtschaftskammer über diese Berufsausbildung zu schließen, in der die Aufteilung der Ausbildungsmodule zwischen IGF und der Land- und forstwirtschaftlichen Lehr- und Fachausbildungsstelle sowie die Kostentragung für externe Vortragende zu regeln wären.

(2) Nach Ansicht des RH handelte es sich bei der vom IGF als einziger Institution österreichweit angebotenen Fischereifacharbeiter- und Fischereimeisterausbildung um eine im öffentlichen Interesse liegende Leistung im Sinne des § 11 Abs. 2 Bundesämtergesetz. Durch die gesetzlich vorgeschriebene Sicherstellung der Kostendeckung ergab sich allerdings ein Spannungsfeld bei der Festsetzung der Kurs-

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



gebühren. Seit Inkrafttreten des Verwaltungsreformgesetzes BMLFUW bestand für das IGF die Möglichkeit, die Entgelte für Ausbildungsmaßnahmen — unabhängig von der Kostendeckung — zu ermäßigen.

(3) Die Übertragung der Weiterbildungskurse von der Ökostation Waldviertel an das Ländliche Fortbildungsinstitut bot Vorteile wie die Reduzierung des organisatorischen Aufwands und die bessere Bewerbungsmöglichkeit der Kurse über das Ländliche Fortbildungsinstitut.

Der RH empfahl dem Bundesamt, bei der organisatorischen Auslagerung dieser Aufgabe eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Lösung sowie eine einheitliche Vorgangsweise bei der Vortragstätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ökostation Waldviertel anzustreben.

17.3

Das Ministerium erwiderte in seiner Stellungnahme, dass mit dem Verwaltungsreformgesetz BMLFUW vom 25. April 2017 sehr wohl eine gesetzliche Grundlage hinsichtlich der Fischereifacharbeiter– und die Fischereimeisterausbildung vorhanden sei. Nach § 14a Abs. 5 Z 12 Bundesämtergesetz (siehe Artikel 16 des Verwaltungsreformgesetzes) würden die Weitergabe von Kenntnissen, insbesondere im Rahmen der Fischereifacharbeiter– und Fischereimeisterausbildung, von Kursen, Seminaren, sonstigen eigenen und fremden Veranstaltungen sowie die fachliche Beratung zum Wirkungsbereich des Bundesamts gehören. Das Ministerium werde zudem schriftliche Vereinbarungen im Bereich der Fischereifacharbeiter– und Fischereimeisterausbildung mit den involvierten Organisationen treffen.

17.4

Der RH erwiderte, dass er die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Durchführung dieser Berufsausbildung durch das Bundesamt bereits positiv bewertet hatte. Er wies das Ministerium aber neuerlich darauf hin, dass vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsreformgesetzes (mit 26. April 2017) keine eindeutige gesetzliche Grundlage für die Durchführung der Fischereifacharbeiter– und der Fischereimeisterausbildung durch das Bundesamt bestanden hatte.

Wirtschaftliche Situation

Überblick

18.1

(1) Das Bundesamt bedeckte seinen finanziellen Aufwand aus dem durch das Ministerium bereitgestellten Budget. Die interne Aufteilung des Budgets auf die Institute erfolgte in jährlichen Budgetgesprächen der Direktion mit den Institutsleitern. Die Direktion konnte bei kostenintensiveren Investitionserfordernissen der einzel-

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



nen Institute (z.B. bei der Anschaffung von spezifischen Arbeitsgeräten) durch internen Ausgleich des Budgets steuernd einwirken.

(2) Der überwiegende Teil der Auszahlungen des Bundesamts in der Höhe von rd. 4,9 Mio. EUR jährlich betraf das Personal (rd. 3,3 Mio. EUR), die jährlichen Sachausgaben lagen bei rd. 1,4 Mio. EUR. Davon entfielen rd. 565.000 EUR (Stand 2015) auf Miete und Betriebskosten für die Standorte des Bundesamts.

Tabelle 2: Entwicklung der Auszahlungen 2011 bis 2015¹

	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2011 bis 2015
	in EUR					in %
Bundesvoranschlag	5.102.000	4.038.000	5.200.000	5.200.000	5.000.000	-2
korrigierter Bundesvoranschlag	4.952.000	5.042.693	5.200.000	5.107.000	5.177.064	+5
tatsächliche Auszahlungen	4.647.477	4.832.161	4.910.730	5.056.552	5.013.237	+8
<i>Personalausgaben</i>	<i>3.175.058</i>	<i>3.356.759</i>	<i>3.245.643</i>	<i>3.351.422</i>	<i>3.266.373</i>	<i>+3</i>
<i>Sachausgaben</i>	<i>1.317.938</i>	<i>1.382.333</i>	<i>1.405.550</i>	<i>1.498.460</i>	<i>1.518.671</i>	<i>+15</i>
<i>Sonstige</i>	<i>154.481</i>	<i>93.069</i>	<i>259.537</i>	<i>206.670</i>	<i>228.192</i>	<i>+48</i>
Abweichung vom Voranschlag	-454.523	+794.161	-289.270	-143.448	+13.237	

¹ Auszahlungen auf Basis des Finanzierungshaushalts; die Struktur des Finanzierungshaushalts der Jahre 2013 bis 2015 wurde zu Vergleichszwecken auch auf die Jahre 2011 und 2012 angewendet.

Quelle: Haushaltsinformationssystem; Darstellung RH

Die Auszahlungen lagen in den Jahren 2011, 2013 und 2014 deutlich unter dem veranschlagten Betrag. Im Jahr 2012 wurde der Ansatz um rund eine Mio. EUR reduziert, die Bedeckung der Abweichungen erfolgte aus der Rücklage. Insgesamt lagen die Auszahlungen im gesamten überprüften Zeitraum unter dem korrigierten Voranschlag.

(3) Einzahlungen erwirtschaftete das Bundesamt durch tarifliche Leistungen (Probennahmen, Analysen, Kalibrierungen) sowie Dienstleistungen für Private (Projektabwicklung). Diese beliefen sich im überprüften Zeitraum auf rd. 600.000 EUR bis rd. 700.000 EUR pro Jahr und erreichten damit die im Voranschlag vorgegebenen Zielwerte. Die deutlich höheren Einzahlungen im Jahr 2011 ergaben sich durch die Abrechnung mehrerer Projekte in diesem Jahr. Aus der Teilnahme an zwei EU-Projekten lukrierte das Bundesamt im überprüften Zeitraum Mittel in der Höhe von rd. 322.600 EUR. Nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Einzahlungen im überprüften Zeitraum. Aufgrund der untypischen Entwicklung des Jahres 2011 wurde zur Darstellung der zeitlichen Entwicklung in der Folge ein Vergleich der Jahre 2012 bis 2015 vorgenommen:

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft


Tabelle 3: Entwicklung der Einzahlungen 2011 bis 2015¹

	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2012 bis 2015
	in EUR					in %
Bundesvoranschlag	554.000	554.000	700.000	600.000	500.000	-10
tatsächliche Einzahlungen	1.003.737	710.348	732.416	610.233	616.815	-13
Abweichung zum Voranschlag	+449.737	+156.348	+32.416	+10.233	+116.815	

¹ Einzahlungen auf Basis des Finanzierungshaushalts

Quelle: Haushaltssystem; Darstellung RH

Das Bundesamt führte jährlich Erträge einer Rücklage zu. Die während der Flexibilisierungsphase aufgebaute Rücklage betrug Ende 2012 rd. 355.000 EUR (**TZ 19**) und erhöhte sich bis Ende 2015 weiter auf rd. 980.000 EUR. Eine Auflösung von Rücklagen erfolgte nach dem Ende der Flexibilisierungsphase (ab 2013) nicht mehr.

(4) Der Saldo aus den tatsächlichen Auszahlungen und Einzahlungen zeigte in den Jahren 2012 bis 2015 folgende Entwicklung:

Tabelle 4: Entwicklung des Saldos aus Auszahlungen und Einzahlungen 2012 bis 2015¹

	2012	2013	2014	2015	Änderung 2012 bis 2015
	in EUR				in %
tatsächliche Auszahlungen	4.832.161	4.910.730	5.056.552	5.013.237	+4
tatsächliche Einzahlungen	710.348	732.416	610.233	616.815	-13
Saldo	4.121.813	4.178.314	4.446.319	4.396.422	+7

¹ Aus- und Einzahlungen auf Basis des Finanzierungshaushalts

Quelle: Haushaltssystem; Darstellung RH

Infolge des Anstiegs der Auszahlungen um rd. 4 % und des Rückgangs der Einzahlungen um rd. 13 % erhöhte sich der Saldo des Bundesamts von 2012 bis 2015 um rd. 7 % von rd. 4,12 Mio. EUR auf rd. 4,40 Mio. EUR.

18.2

Der RH wies auf den Anstieg des Saldos aus Auszahlungen und Einzahlungen des Bundesamts um rd. 7 % zwischen 2012 und 2015 hin. Darüber hinaus stellte der RH fest, dass sich für die Institute ein Vorteil aus dem gemeinsamen Budget ergab, weil dadurch ein erweiterter Handlungsspielraum für Investitionen gegeben war.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Teilnahme an der Flexibilisierungsklausel

19.1

(1) Das Bundesamt nahm seit dem Jahr 2000 am Pilotprojekt „Flexibilisierungsklausel“ teil⁴², welches mit Inkrafttreten des BHG 2013 endete. Die in den Flexibilisierungsverordnungen⁴³ festgelegte Managementstrategie enthielt Zielvereinbarungen, deren Umsetzung anhand von Leistungsindikatoren überprüft werden sollte. Dazu entwickelte das Bundesamt eine Balanced Score Card und ordnete den Managementzielen Leistungen und Indikatoren zu. Das Bundesamt berichtete dem Controlling-Beirat im Zuge von Quartals- und Jahresberichten über die Entwicklung der vereinbarten Leistungsindikatoren und die Erfüllung der angestrebten Ziele. Als Grundlage für diese Auswertungen, Analysen und Berichte dienten die in den Jahren der Flexibilisierungsklausel entwickelten Controlling- und Steuerungsinstrumente, wie bspw. ein automatisches Personalkostenerfassungssystem, ein Projektkalkulationsprogramm sowie eine eigene Kostenträgerrechnung. Darüber hinaus fanden regelmäßig Sitzungen des Controlling-Beirats statt, bei denen die laufenden Entwicklungen behandelt wurden.

Nach Angaben des Controlling-Beirats wurden die in den Flexibilisierungsverordnungen festgelegten Leistungen und Ziele vom Bundesamt im Zeitraum 2010 bis 2012 weitestgehend erreicht bzw. überschritten. Abweichungen vom Plansoll ergaben sich in allen Jahren bei der Leistungskennzahl „Fachausbildung“; hier konnte der vorgegebene Zielwert mit 40 Stunden pro Bediensteter bzw. Bedienstetem kein einziges Mal erreicht werden. Begründet wurde dies mit der fehlenden Nachbesetzung von freien Planstellen, dem Entfall der damit verbundenen Grundausbildungszeiten und der Überbelastung des verbliebenen Personals.

(2) Die Flexibilisierungsverordnungen sahen eine mehrjährige Ausgaben- und Einnahmenplanung vor. Darüber hinaus bestand innerhalb des vorgegebenen Budgetrahmens verstärkt die Möglichkeit eines flexiblen und eigenverantwortlichen Budgetmanagements. So setzte das Bundesamt die Möglichkeit der Rücklagenbildung und -auflösung zur Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums ein. Dieser ermöglichte es dem Bundesamt unter anderem, zusätzliche Projekte durchzuführen und die Sanierung von Institutsstandorten (Fischzucht Kreuzstein, Petzenkirchen) voranzutreiben.

⁴² Grundlage war die Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Bestimmung des Bundesamts für Wasserwirtschaft als Organisationseinheit, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangt (BGBl. II Nr. 425/1999), die mit 1. Jänner 2000 in Kraft trat.

⁴³ zuletzt die Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, mit der die Verordnung über die Bestimmung des Bundesamts für Wasserwirtschaft als Organisationseinheit, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangt, geändert wird; BGBl. II Nr. 394/2010

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Aus budgetärer Sicht konnte die Dienststelle im Jahr 2011 einen positiven Unterschiedsbetrag gemäß § 17a Abs. 5 BHG 2009 erwirtschaften. Der negative Unterschiedsbetrag des Jahres 2012 wurde durch die in den Vorjahren gebildeten Rücklagen ausgeglichen. Die Einnahmen des Bundesamts lagen in allen Jahren der Flexibilisierungsphase deutlich über dem Voranschlag (554.000 EUR) und erreichten im Jahr 2011 mit rd. 1.003.740 EUR ihren Höchststand (Überschreitung von rd. 81 %). Die Flexibilisierungsrücklage wies Ende 2012 einen Stand von rd. 355.000 EUR auf.

(3) Im Zuge der Haushaltsrechtsreform wurde ab 2013 eine neue Budgetstruktur in der Bundesverwaltung implementiert, die eine wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung ermöglichen sollte. Das Bundesamt war mit seinem Detailbudget (2. Ebene) dem Detailbudget „Wasser“ (1. Ebene) und darüber dem Globalbudget „Forst-, Wasserressourcen und Naturgefahrenmanagement“ zugeordnet. In der Praxis war seither die Verfügbarkeit über die gebildeten Rücklagen gegenüber den Möglichkeiten der Flexibilisierungsklausel eingeschränkt.

19.2 Der RH stellte fest, dass die Teilnahme des Bundesamts an der Flexibilisierung weitreichende strukturelle und finanzielle Veränderungen nach sich zog. Durch den Aufbau von Managementinstrumenten standen der Dienststelle Grundlagen zur Entscheidungsfindung und internen Steuerung zur Verfügung. Mit der Anwendung des BHG 2013 war für die Dienststelle eine Einschränkung der Flexibilität bei der Budgetsteuerung verbunden.

19.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums teile es die Feststellung des RH, dass mit der Anwendung des BHG 2013 für die Dienststelle eine Einschränkung der Flexibilität bei der Budgetsteuerung verbunden ist. Diese Kritik betreffe insbesondere die Entnahme der Rücklagen, welche das Bundesministerium für Finanzen sehr restriktiv handhabe.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Personal

Personalstand und –kosten

20.1 (1) Der Personalstand des Bundesamts und die damit verbundenen Kosten entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 5: Personalstand und –kosten

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (Plan)	Änderung 2011 bis 2016	
Personalstand	in VBÄ ¹							in VBÄ	in %
Beamtinnen, Beamte, Vertragsbedienstete	61,20	58,90	58,42	56,97	51,70	50,15	51,15	-11,05	-18
Sonstige ²	2,40	2,50	3,10	4,40	5,30	4,60	7,30	+2,20	+92
Summe	63,60	61,40	61,52	61,37	57,00	54,75	58,45	-8,85	-14

	in EUR							in EUR	in %
Personalkosten									
Beamtinnen, Beamte, Vertragsbedienstete	3.175.058	3.356.759	3.245.643	3.351.422	3.266.373	2.998.626	3.200.000	-176.432	-6
Sonstige ²	86.632	100.617	131.770	202.999	233.810	206.873	334.500	120.241	+139
Summe	3.261.690	3.457.376	3.377.413	3.554.421	3.500.184	3.205.499	3.534.500	-56.191	-2

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Angabe Werkverträge auf Basis einer Schätzung des Ministeriums

² Werkverträge, freie Dienstverträge und Verwaltungspraktika

Quelle: Bundesamt für Wasserwirtschaft

Die Personalangelegenheiten des Bundesamts wurden in der Zentralstelle wahrgenommen. Das Ministerium verringerte die Anzahl an Planstellen des Bundesamts insbesondere durch die Auflösung des Instituts für Wassergüte (im Jahr 2010) und die Versetzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Zentralstelle des Ministeriums, aber auch durch die Nicht-Nachbesetzung von zahlreichen Verwaltungsplanstellen. So war ein Rückgang von rd. 115 Planstellen im Jahr 2000 auf rd. 60 Planstellen im Jahr 2015 zu verzeichnen. Die Personalreduktionen folgten den ressortweiten Einsparungsvorgaben, nicht jedoch einer vorangegangenen Analyse des Personalbedarfs des Bundesamts bzw. seiner Institute, verbunden mit einer Aufgabenkritik, durch das Ministerium.⁴⁴ (TZ 3)

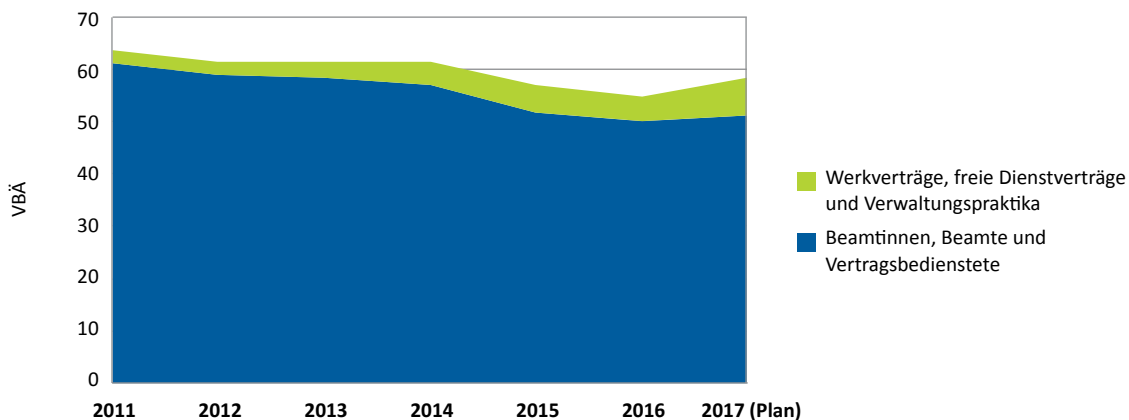
⁴⁴ ansatzweiser Versuch im Sommer 2016 durch den neuen Direktor im Bundesamt, jedoch ohne Aufgabenkritik

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Abbildung 4: Entwicklung des Personalstands 2011 bis 2017



Quelle: Bundesamt für Wasserwirtschaft; Darstellung RH

Während die Anzahl an Vertragsbediensteten, Beamtinnen und Beamten im Bundesamt zwischen 2011 und 2015 von rd. 61 VBÄ auf rd. 52 VBÄ zurückging, stieg die Anzahl an atypisch Beschäftigten — auf Basis freier Dienstverträge und Werkverträge — und von Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten im Bundesamt in diesem Zeitraum von 2,4 VBÄ auf 5,3 VBÄ an. Durchschnittlich waren im überprüften Zeitraum im IGF zwei bis drei freie Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer und in drei Instituten insgesamt 26 Personen auf Basis von Werkverträgen beschäftigt (im IGF acht, im IKT elf und in der Ökostation Waldviertel sieben). Diese nutzten auch Arbeitsplätze und Labors in den Instituten. In zehn Fällen betrug das Werkvertragsentgelt über 20.000 EUR jährlich.

(2) Die Personalkosten gingen zwischen 2011 und 2016 im Wesentlichen durch eine Reduzierung des Personals infolge von Pensionierungen leicht zurück. Bei den Beamtinnen, Beamten und Vertragsbediensteten kam es trotz der Reduzierung des Personalstands von 61,20 VBÄ (2011) auf 51,70 VBÄ (2015) zu einem Anstieg der Personalkosten in diesem Zeitraum insbesondere aufgrund des hohen Durchschnittsalters der Bediensteten. Hingegen stiegen die Ausgaben für sonstige Beschäftigungsverhältnisse wie Werkverträge, freie Dienstverträge und Verwaltungspraktika im gleichen Zeitraum um nahezu 140 % an. Die dafür ausbezahlten Entgelte in der Höhe von rd. 963.000 EUR waren allerdings nicht als Personalausgaben, sondern als Sachausgaben des Bundesamts verbucht.

(3) Obwohl die Arbeitsschwerpunkte des Bundesamts typische Akademikertätigkeiten wie die angewandte Forschung und Grundlagenforschung, die Entwicklung von Methoden, Amtssachverständigentätigkeiten und Lehrtätigkeiten umfassten,⁴⁵ lag

⁴⁵ siehe § 2 Abs. 2 Bundesgesetz über das Bundesamt für Wasserwirtschaft

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



die Akademikerquote im Bundesamt nur bei rd. 30 %.⁴⁶ In sieben (von neun) Abteilungen des Bundesamts und in der Ökostation Waldviertel verfügte nur der Leiter über eine akademische Ausbildung. Bei den freien Dienstverträgen, Werkverträgen und Verwaltungspraktikanten kamen hingegen überwiegend Akademikerinnen und Akademiker zum Einsatz.⁴⁷ Das Ministerium bewilligte die freien Dienstverträge, war über die hohe Anzahl der Werkverträge informiert und schuf keine neuen Akademikerplanstellen (bspw. durch die Zusammenlegung von eingesparten Planstellen). Wesentliche Positionen in den Instituten (auch Akademikerstellen) besetzte das Ministerium trotz Urgenz der Institutsleiter mehrere Monate lang nicht nach.⁴⁸

20.2

(1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Ministerium keine Analyse des Personalbedarfs des Bundesamts und seiner Institute, aufbauend auf einer Aufgabenkritik, durchführte. Er kritisierte das Ministerium zudem wegen der mangelnden Transparenz bei der Personalbewirtschaftung aufgrund der starken Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen im Bundesamt. Vor allem seit dem Jahr 2014 wich der offiziell ausgewiesene Personalstand in VBÄ vom tatsächlichen Personalstand einschließlich aller atypisch Beschäftigten und Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten teilweise um über 10 % ab. So ergab sich für das Jahr 2015 unter Hinzurechnung von 5,3 VBÄ in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Verwaltungspraktika ein Personalstand von insgesamt 57 VBÄ anstatt der offiziell ausgewiesenen 51,7 VBÄ (Beamtinnen, Beamte und Vertragsbedienstete). Darüber hinaus waren die in den Jahren 2011 bis 2016 ausbezahlten Entgelte für Werkverträge, freie Dienstverträge und Verwaltungspraktika in der Höhe von rd. 963.000 EUR als Sachkosten verbucht und schienen daher bei den Personalkosten nicht auf. Dadurch war der Gesamtüberblick über den tatsächlichen Personalaufwand beim Bundesamt erschwert.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, ehestmöglich den Personalbedarf des Bundesamts und seiner Institute, aufbauend auf einer Aufgabenkritik (siehe Empfehlung in TZ 3), zu analysieren.

(2) Der RH wies auch auf weitere negative Folgen von atypischen Beschäftigungsverhältnissen im Bundesamt hin. Einerseits bestand durch häufigen Personalwechsel insbesondere bei den Werkvertragsnehmerinnen und Werkvertragsnehmern die Gefahr der Diskontinuität des Personals. Andererseits waren arbeitnehmer-schutzrechtliche und haftungsrechtliche Probleme bei der Benutzung von Dienstfahrzeugen und Labors durch atypisch Beschäftigte möglich.

⁴⁶ 18 von 59,5 Planstellen (Stand 2016)

⁴⁷ 3 von 4 freien Dienstnehmern, 14 von 26 Werkvertragsnehmern und 4 von 6 Verwaltungspraktikanten

⁴⁸ Institutsleiter IGF, Abteilungsleiter Grundwasserschutz des IKT ab 1. April 2015 im Sabbatical, danach Pensionierung; Planstelle blieb unbesetzt.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, die Anzahl der atypisch Beschäftigten auf ein unbedingt notwendiges Maß zu reduzieren. Die Beschäftigung auf Werkvertragsbasis wäre bspw. für die Durchführung von Messungen und für die Berichtslegung über die Ergebnisse zweckmäßig.

(3) Der RH bemängelte schließlich die niedrige Akademikerquote im Bundesamt (rd. 30 %), die nur über atypisch Beschäftigte und Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten kompensiert werden konnte, um die hochwertigen Aufgaben der Institute ausreichend wahrzunehmen. Der RH wies in diesem Zusammenhang auch kritisch auf die zögerliche Nachbesetzung von Akademikerplanstellen durch das Ministerium, auf die Ablehnung von Amtssachverständigentätigkeiten durch das IGF (TZ 15) und auf die erst kürzlich erfolgte Einsparung von zwei Akademikerplanstellen im Bundesamt hin (TZ 21, TZ 23).

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, nach einer Aufgabenkritik und darauf aufbauender Personalbedarfsanalyse die Akademikerquote bei allfälligen Nachbesetzungen künftig anzupassen.

20.3 Das Ministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine Personalbedarfsanalyse des Bundesamts und seiner Institute aufbauend auf einer Aufgabenkritik ein wichtiger Teil des derzeit laufenden Strategieprozesses sei.

Personalstruktur

21.1 In vier von neun Abteilungen der Institute des Bundesamts war die Leitungsspanne sehr gering; den Abteilungsleitern unterstanden jeweils nur zwei Bedienstete.

Das Ministerium setzte den ehemaligen Leiter des aufgelassenen Instituts für Wassergüte von August 2004 bis Ende 2015 als Sonderbeauftragten am Dienstort Petzenkirchen — dem Standort des IKT — u.a. für die Umsetzung der Badegewässerrichtlinie und als Leiter einer Expertengruppe in der österreichisch–ungarischen Grenzgewässerkommission ein.⁴⁹ Das Ministerium übte die Fachaufsicht über diesen Mitarbeiter aus, während die Dienstaufsicht bei der Direktorin des Bundesamts in Wien lag, sodass der Sonderbeauftragte weder fachlich noch dienstlich in das IKT eingegliedert war und lediglich die Infrastruktur nutzte. Mit seiner Pensionierung sparte das Ministerium diese Akademikerplanstelle ein.

21.2 Der RH wies kritisch auf die kleinteilige Aufbauorganisation mit äußerst geringen Führungsspannen in vier von neun Abteilungen des Bundesamts hin.

⁴⁹ Der Mitarbeiter stimmte dieser — als Versetzung zu qualifizierenden — Abberufung u.a. nur unter der Voraussetzung der Zuteilung zum Dienstort Petzenkirchen zu.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Er empfahl dem Bundesamt, diese aufbauend auf einer Aufgabenkritik zu straffen und größere Organisationseinheiten zu schaffen.

Hinsichtlich des Sonderbeauftragten des Ministeriums bemängelte der RH, dass die Dienst- und die Fachaufsicht über diesen Bediensteten auseinanderfielen und es keinen dienstlichen Grund für den Dienstort Petzenkirchen gab, weil der Sonderbeauftragte weder dienstlich noch fachlich in das IKT eingebunden war.

- 21.3** Das Ministerium merkte in seiner Stellungnahme an, dass die Schaffung von größeren Organisationseinheiten sowie die Straffung von bestimmten Aufgaben ebenfalls ein wichtiger Teil des laufenden Strategieprozesses sei.

Personalentwicklungskonzept

- 22.1** Weder im Ministerium noch im Bundesamt lag ein schriftliches Konzept vor, das stellenspezifisch die erforderliche (akademische) Ausbildung und die Personalentwicklung der Bediensteten innerhalb des Bundesamts festlegte. Als einzige, quantifizierte Personalentwicklungsvorgabe war in der Flexibilisierungsverordnung bis Ende 2012 die jährliche durchschnittliche Fortbildungsintensität in Stunden definiert. Darüber hinaus führten die Führungskräfte jährlich verbindliche Mitarbeitergespräche durch.

- 22.2** Der RH bemängelte das Fehlen eines Personalentwicklungskonzepts für das Bundesamt.

Er empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, ein umfassendes schriftliches Personalentwicklungskonzept für das Bundesamt zu erstellen. Dieses sollte insbesondere die erforderlichen Ausbildungen der Bediensteten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anforderungen der Institute enthalten.

- 22.3** Laut Stellungnahme des Ministeriums bilde — unter Verweis auf seine Stellungnahme zu **TZ 20** — auch die Erstellung eines Personalentwicklungskonzepts einen wichtigen Teil des derzeit laufenden Strategieprozesses.

Ausschreibung von Leitungspositionen

- 23.1** (1) Das Ministerium schrieb die im Jahr 2013 vakant gewordene Leitung des IGF im Dezember 2013 intern aus. Obwohl es sich bei den beiden Bewerbern um die Leiter von zwei Fachabteilungen des IGF handelte, lehnte das Ministerium ihre Bewerbungen aufgrund einer nicht ausreichenden fachlichen Qualifikation in Teilbereichen des Instituts ab (wie Gewässerökologie, Seenkunde oder Fischzucht). Auch eine externe Ausschreibung der Institutsleitung im Mai 2014 endete trotz fachlich

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



qualifizierter Bewerbungen ohne eine Bestellung. Der pensionierte Leiter des IGF erledigte in den Jahren 2014 und 2015 einen Teil seiner bisherigen Aufgaben auf Basis eines mit dem Bundesamt geschlossenen Werkvertrags zu einem Werklohn von 24.000 EUR jährlich.

(2) Bei der im Dezember 2015 durchgeführten externen Ausschreibung der Leitung des Bundesamts und der Leitung des IGF spielte die Qualifikation in den Fachbereichen des Instituts nur mehr eine sehr untergeordnete Rolle. Dies, obwohl die Direktorin bzw. der Direktor gemäß Reorganisationskonzept eine auf Instituts–Agenden spezialisierte Fachkraft sein sollte. Als einziges fachspezifisches Ausschreibungserfordernis war ein „Studium in biowissenschaftlicher oder wasserbezogener technischer Fachrichtung“ verlangt.⁵⁰ Der von der Begutachtungskommission als „am besten geeignet“ beurteilte Bewerber war ein Absolvent des „Studiums für Landwirtschaft mit Schwerpunkt Tierproduktion“ mit einer weiterführenden Ausbildung in Agrartechnik und landwirtschaftlichem Bauwesen; drei nicht zum Zuge gekommene Bewerber verfügten aufgrund der Referenzen über spezifischere fachliche Qualifikationen für die Leitung des IGF.⁵¹ Die Begutachtungskommission führte bei der Ausschreibung kein persönliches Hearing durch, sondern entschied aufgrund der Aktenlage.

Durch die Zusammenlegung der Leitung des Bundesamts und der Leitung des IGF sparte das Ministerium im Bundesamt die mit A1/7 bewertete Planstelle der bisherigen Direktorin ein. Der mit 1. März 2016 bestellte Nachfolger war trotz seiner Doppelfunktion als Direktor und Institutsleiter in v1/4 (entspricht A1/6) eingestuft.⁵²

(3) Die Geschäftsordnung des Bundesamts enthielt keine (Vertretungs–)Regelungen, wie bei Interessenskonflikten vorzugehen war, die durch die Zusammenlegung der Leitung des Bundesamts und der Leitung des personell größten Instituts (IGF) entstehen konnten. Dies betraf bspw. die Genehmigung von Projekten und größeren Investitionen.

23.2

(1) Der RH kritisierte die im Dezember 2015 vom Ministerium durchgeführte Ausschreibung zur Bestellung der Doppelfunktion „Direktorin bzw. Direktor des Bundesamts für Wasserwirtschaft“ und „Institutsleiterin bzw. Institutsleiter des IGF“. Obwohl das Reorganisationskonzept für das Bundesamt vorgesehen hatte, dass die Direktorin bzw. der Direktor eine auf Instituts–Agenden spezialisierte Fachkraft sein

⁵⁰ neben allgemein formulierten Ausschreibungserfordernissen wie fundierten Kenntnissen des österreichischen Verwaltungswesens, der EU–Institutionen, der EU–Regelwerke und der EU–Programme

⁵¹ Tätigkeit beim IGF, auch in Leitungsfunktion, oder beim Umweltbundesamt und erforderliches Studium

⁵² Aufgrund einer Neubewertung des Bundeskanzleramts vom 23. Dezember 2015; der bisherige Institutsleiter war in A1/5 eingestuft.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



sollte, zielte die Ausschreibung ausschließlich auf Managementqualitäten ab. Im Gegensatz zu den vorangegangenen zwei erfolglosen Ausschreibungen der Leitung des IGF, bei denen das Ministerium auf die fachliche Qualifikation der Bewerberinnen und Bewerber besonderen Wert gelegt hatte, spielte die fachliche Qualifikation der Leitung des IGF bei der Ausschreibung im Dezember 2015 nur mehr eine sehr untergeordnete Rolle. Das Ministerium bestellte schließlich einen Direktor, der das einzige wesentliche fachliche Ausschreibungserfordernis „Studium in biowissenschaftlicher oder wasserbezogener technischer Fachrichtung“ nicht erfüllte. Das Ministerium sparte durch die Zusammenlegung der beiden Funktionen zwar eine mit A1/7 bewertete Akademikerplanstelle ein, das IGF musste jedoch ohne eine in den Fachbereichen des IGF (Gewässerökologie, Seenkunde und Fischzucht) qualifizierte Leitung auskommen.

(2) Der RH bemängelte weiters, dass in der Geschäftsordnung des Bundesamts keine (Vertretungs-)Regelungen für die Ausübung der Leitung des Bundesamts und des IGF im Fall von Interessenskonflikten bestanden.

Er empfahl dem Bundesamt und dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, in der Geschäftsordnung des Bundesamts entsprechende (Vertretungs-)Regelungen vorzusehen.

23.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Bundesamt durch die Anpassung der Geschäftsordnung auch Regelungen für die Ausübung der Leitung des Bundesamts und des IGF einschließlich der Vertretung aufnehmen werde.

Wohnkostenzuschuss

24.1 Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Dipl.-Ing. Andrä Rupprechter, bestellte den neuen Direktor des Bundesamts mit Wirksamkeit vom 1. März 2016.⁵³ Dieser hatte in seiner vorherigen Funktion als Agrarattaché bei der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU einen Wohnkostenzuschuss in der Höhe von rd. 1.800 EUR monatlich für die Miete einer Wohnung in Brüssel erhalten. Er beantragte am 8. April 2016 bei der Dienstbehörde einen Folgekostenzuschuss nach § 21 ff. Gehaltsgesetz⁵⁴ für offene Wohnungskosten in derselben Höhe und begründete diesen mit der dreimonatigen Kündigungsfrist nach belgischem Mietrecht und mit familiären Interessen seiner in Brüssel verbliebenen Angehörigen, sodass die Übersiedlung erst im Juli 2016 erfolgen würde. Das Ministerium gewährte ihm daraufhin den Folgekostenzuschuss in der Höhe von

⁵³ Ab 25. Februar 2016 stellte der im Ministerium zuständige Sektionschef den Direktor bereits in den Instituten des Bundesamts vor.

⁵⁴ Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.F. BGBl. I Nr. 176/2004 (§§ 21 und 21f); Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.F. BGBl. I Nr. 53/2007 (§ 21c)

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



rd. 1.800 EUR pro Monat bis einschließlich Juli 2016 (in Summe rd. 9.000 EUR). Ein Anspruch auf Wohnkostenzuschuss nach § 21 ff. Gehaltsgesetz und somit auch auf einen daraus resultierenden Folgekostenzuschuss bestand nur für die im Ausland dienstversetzten Bediensteten.

24.2

Der RH bemängelte, dass das Ministerium den Folgekostenzuschuss an den mit 1. März 2016 bestellten Direktor in der Höhe von rd. 1.800 EUR monatlich bis einschließlich Juli 2016, und damit um zwei Monatsbeträge zu viel ausbezahlt (rd. 3.600 EUR). Nach Ansicht des RH war der Direktor über seine Bestellung bereits vor deren Wirksamkeit am 1. März 2016 informiert gewesen. Die Kündigung der Wohnung wäre somit bereits Ende Februar 2016 möglich gewesen, erfolgte aber erst verspätet im April 2016 und war daher vom Direktor zu vertreten.

[Der RH empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, eine Rückforderung des Folgekostenzuschusses zu prüfen und einen allfälligen Übergewinn einzufordern.](#)

24.3

Das Ministerium stellte in seiner Stellungnahme den vom RH festgestellten Sachverhalt außer Streit. Es berief sich auf die Bestimmung des § 21f Gehaltsgesetz: Demnach gebührt der Beamtin bzw. dem Beamten ein Folgekostenzuschuss, wenn ihr bzw. ihm nach der Verwendung im Ausland dort noch besondere Kosten im Sinne des § 21c Abs. 1 Gehaltsgesetz (Wohnkostenzuschuss) oder im Inland besondere Kosten durch die Eingliederung der Kinder in das österreichische Schulsystem entstanden sind. Dies bedeute, dass der Direktor Anspruch auf einen Folgekostenzuschuss im Sinne des § 21f Gehaltsgesetz gehabt hätte. Bei einem Schulwechsel der Kinder innerhalb bzw. am Ende des Schuljahres wären nämlich dem Ministerium mit Sicherheit höhere Kosten entstanden als durch die Weiterzahlung der Miete, die aufgrund der Kündigungsfrist bis Ende Juli ohnehin angefallen war.

24.4

Der RH erwiderte, dass in Bezug auf einen allenfalls zu gewährenden Folgekostenzuschuss — entsprechend der vom Ministerium vorgelegten Aktenlage — keine transparente Abwägung mit möglicherweise entstehenden höheren Kosten durch einen Schulwechsel der Kinder ins Inland stattfand.

Compliance

25.1

Das Ministerium installierte auf Empfehlung des RH den Leiter Personalwesen als Compliance-Verantwortlichen für das gesamte Ressort. In dieser Funktion war er für rd. 2.700 Bedienstete des Ministeriums – rd. 900 in der Zentralstelle und rd. 1.800 in 27 nachgeordneten Dienststellen – zuständig. Im Bundesamt mit seinen vier dislozierten Instituten war keine weitere Mitarbeiterin bzw. kein weiterer

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Mitarbeiter mit Compliance–Verantwortung betraut oder mit der Klärung von Compliance–Fragen in der Dienststelle befasst.

Es gab keine an die Bediensteten des Bundesamts gerichtete Verhaltensrichtlinie, in der wesentliche Compliance–Themen wie Einladungen, Geschenkkannahmen oder Nebenbeschäftigungen geregelt waren, und auch keine diesbezüglichen Schulungen der Bediensteten. Hinsichtlich der Nebenbeschäftigungen bestand für die Bediensteten des Bundesamts zumindest die Verpflichtung, diese der Direktion zu melden. Diese Meldungen lagen dem Ministerium vor. Ein leitender Mitarbeiter des Bundesamts meldete als Nebenbeschäftigung eine „freiberufliche wissenschaftliche Beratungstätigkeit verbunden mit einer Vortragstätigkeit“. Das Ministerium äußerte keine Bedenken gegen diese Nebenbeschäftigung, ohne sich jedoch inhaltlich mit dieser — etwa im Hinblick auf eine mögliche Befangenheit oder eine Gefährdung dienstlicher Interessen — zu befassen.⁵⁵

25.2

Der RH bemängelte das Fehlen einer oder eines Compliance–Verantwortlichen im Bundesamt als Ansprechperson in Compliance–Fragen, für die Umsetzung bzw. Information zu rechtlichen Neuerungen im Bereich Compliance und Antikorruption und als Anlaufstelle für anonyme Hinweise. Nach Ansicht des RH war ein Compliance–Verantwortlicher in der Zentralstelle für das gesamte Ressort mit rd. 2.700 Bediensteten nicht ausreichend, um die vom Ministerium vorgesehenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention in der nachgeordneten Dienststelle umfassend umzusetzen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, diese Aufgaben bei einer nachgeordneten Dienststelle wie dem Bundesamt mit mehreren dislozierten Instituten einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des Bundesamts in Abstimmung mit dem Compliance–Verantwortlichen in der Zentralstelle zu übertragen.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass es für die Bediensteten des Bundesamts weder Schulungen zum Thema Compliance noch eine Verhaltensrichtlinie gab, in der wesentliche Compliance–Themen wie Einladungen, Geschenkkannahmen oder Nebenbeschäftigungen geregelt waren.

Er empfahl dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus daher, eine auch für nachgeordnete Dienststellen anzuwendende Verhaltensrichtlinie zu erlassen und Schulungen zu diesem Thema für diese Bediensteten durchzuführen.

⁵⁵ siehe § 56 Abs. 2 Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Der RH bemängelte zudem, dass das Ministerium keine Bedenken gegen die Ausübung der Nebenbeschäftigung eines Mitarbeiters äußerte, obwohl es sich mit dieser inhaltlich nicht auseinandergesetzt und daher mögliche Hinderungsgründe wie eine Befangenheit oder die Gefährdung dienstlicher Interessen nicht geprüft hatte.

25.3

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mit der Ernennung eines Integritätsbeauftragten für das Ministerium ein erster Schritt für die Einrichtung eines wirkungsvollen und nachhaltigen Korruptionspräventionssystems gesetzt worden sei. In einem nächsten Schritt sollen bis Jahresende 2017 Compliance–Beauftragte für alle nachgeordneten Dienststellen, u.a. auch das Bundesamt, nominiert und diese auch entsprechend geschult werden.

Ob eine eigene Verhaltensrichtlinie für das Bundesamt sinnvoll sei oder ob ein ressortweiter Kodex Anwendung finden sollte, werde noch zu prüfen sein. Mit der Zurverfügungstellung von Compliance–relevanten Themen im Intranet des Ministeriums sei diesbezüglich ein erster Schritt gesetzt worden.

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

Bundesamt für Wasserwirtschaft

- (1) Die Geschäftsordnung sollte umgehend an die seit 1995 veränderten Organisationsstrukturen angepasst werden. **(TZ 2)**
- (2) Bezugnehmend auf die Arbeitsprogramme sollten jährlich Berichte über deren Erfüllung erstellt und dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus vorgelegt werden. **(TZ 4)**
- (3) Es wären künftig regelmäßig Evaluierungsberichte zu erstellen, um die Entwicklung der Kennzahlen im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan nachvollziehen und diese Informationen in die mittelfristige Planung einfließen lassen zu können. **(TZ 5)**
- (4) Mit der Oberösterreichischen Landwirtschaftskammer sollte eine schriftliche Vereinbarung über die Fischereifacharbeiter- und Fischereimeisterausbildung, in der die Aufteilung der Ausbildungsmodule zwischen dem Institut für Gewässerökologie, Fischereibiologie und Seenkunde in Scharfling und der Land- und forstwirtschaftlichen Lehr- und Fachausbildungsstelle sowie die Kostentragung für externe Vortragende zu regeln wären, abgeschlossen werden. **(TZ 17)**
- (5) Bei organisatorischer Auslagerung der Weiterbildungskurse sollte eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Lösung sowie eine einheitliche Vorgangsweise bei der Vortragstätigkeit der Mitarbeiter der Ökostation Waldviertel angestrebt werden. **(TZ 17)**
- (6) Die Aufbauorganisation sollte aufbauend auf einer Aufgabenkritik gestrafft werden und größere Organisationseinheiten sollten geschaffen werden. **(TZ 21)**

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

- (7) Auf Basis einer Aufgabenkritik sollten jene Leistungen des Bundesamts und seiner Institute festgelegt werden, die für das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben unabdingbar sind. Darüber hinaus sollte definiert werden, welches Leistungsspektrum mit welcher Priorität den Gebietskörperschaften, der Wissenschaft und der Fachöffentlichkeit im Rahmen der (inter)nationalen Wasserwirtschaft zur Verfügung gestellt werden soll. Schließlich wären noch jene Leistungsbereiche festzulegen, die jedenfalls erhalten bleiben sollten, weil diese ausschließlich vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus abgedeckt werden. Dies betraf bspw. die Erhaltung des Know-hows in der Fischzucht oder die Weiterführung verschiedener Messreihen und Datensammlungen. **(TZ 3)**
- (8) Die für die unterschiedlichen Fachabteilungen des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus notwendigen und erwünschten Leistungen des Bundesamts wären jährlich abzustimmen und in den Arbeitsprogrammen sowohl hinsichtlich des zeitlichen Bedarfs als auch des Ressourceneinsatzes entsprechend festzulegen. **(TZ 4)**
- (9) Die Zuständigkeit für die Dienst- und Fachaufsicht des Bundesamts sollte eindeutig geregelt werden, um eine effiziente Steuerung zu ermöglichen. **(TZ 4)**
- (10) Nach Umsetzung der Reorganisationsmaßnahmen sollten diese hinsichtlich ihrer budgetären, personellen und ablauforganisatorischen Auswirkungen evaluiert werden und die Ergebnisse in zukünftige Reformen einfließen. **(TZ 9)**
- (11) Die noch offene Verwaltungsdienststelle für die Direktion in Scharfling wäre zügig nachzubeseetzen und es wäre für eine geordnete Übergabe der Direktionsagenden unter Wahrung arbeitszeitrechtlicher und arbeitnehmerschutzrechtlicher Interessen der betroffenen Bediensteten zu sorgen. **(TZ 11)**
- (12) Die Einführung des Umweltmanagementsystems im Bundesamt sollte abgeschlossen werden und die Einsparungspotenziale in den Bereichen Verwaltung, Energie und Abfall sollten ausgeschöpft werden. **(TZ 13)**
- (13) Organisatorische Maßnahmen (z.B. Rotationsprinzip) und gegebenenfalls personelle Maßnahmen wären zu ergreifen, um Unvereinbarkeiten im Bereich der Amtssachverständigentätigkeit zu verhindern. **(TZ 15)**

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



- (14) Aufbauend auf einer Aufgabenkritik sollte ehestmöglich eine Analyse des Personalbedarfs des Bundesamts und seiner Institute durchgeführt werden. (TZ 20)
- (15) Die Anzahl der atypisch Beschäftigten sollte auf ein unbedingt notwendiges Maß reduziert werden. (TZ 20)
- (16) Nach einer Aufgabenkritik und darauf aufbauender Personalbedarfsanalyse sollte die Akademikerquote bei allfälligen Nachbesetzungen künftig angepasst werden. (TZ 20)
- (17) Ein umfassendes schriftliches Personalentwicklungskonzept wäre für das Bundesamt zu erstellen. (TZ 22)
- (18) Eine Rückforderung des vom neuen Direktor beantragten Folgekostenzuschusses wäre zu prüfen und ein allfälliger Übergenuß einzufordern. (TZ 24)
- (19) Einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des Bundesamts sollten in Abstimmung mit dem Compliance-Verantwortlichen in der Zentralstelle Compliance-Aufgaben übertragen werden. (TZ 25)
- (20) Eine auch für nachgeordnete Dienststellen anzuwendende Verhaltensrichtlinie sollte erlassen werden und Schulungen zu diesem Thema sollten für diese Bediensteten durchgeführt werden. (TZ 25)

Bundesamt für Wasserwirtschaft und Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

- (21) Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan wäre inhaltlich an die spezifischen Bedingungen des Bundesamts anzupassen, um die Qualität des verwaltungsinternen Steuerungsinstruments und die praktische Anwendungsmöglichkeit zu verbessern. (TZ 5)
- (22) Die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne sollten künftig zeitgerecht vereinbart werden, um diese zur wirkungsorientierten Steuerung der Dienststelle einsetzen zu können. (TZ 5)
- (23) Der Beitrag des Bundesamts zur Erreichung der Wirkungsziele des Ressorts sollte in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen transparenter dargestellt werden. (TZ 5)

Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Wasserwirtschaft



- (24) In der Geschäftsordnung des Bundesamts wären (Vertretungs-)Regelungen für die Ausübung der Funktionen Leitung des Bundesamts und Leitung des IGF im Fall von Interessenskonflikten vorzusehen. **(TZ 23)**



Wien, im Februar 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

