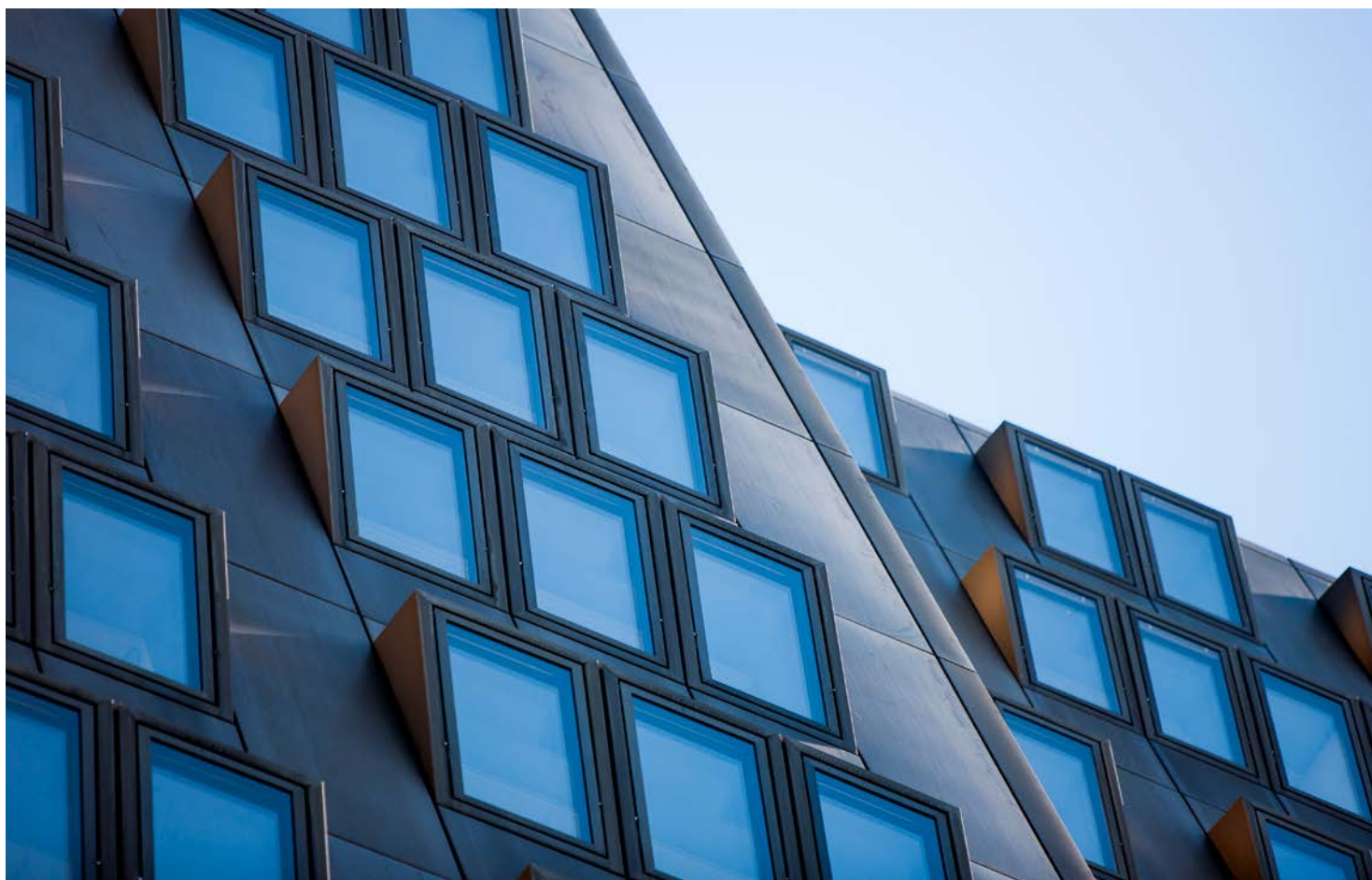




Bundesdenkmalamt; Follow-up-Überprüfung

Reihe BUND 2020/32

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 www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Oktober 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Prüfungsziel	3
Kurzfassung	3
Empfehlungen	5
Zahlen und Fakten zur Prüfung	6
Prüfungsablauf und –gegenstand	7
Steuerung	8
Aufgabenerfüllung	13
Gebärung	19
Denkmalinformationssystem	22
Schlussempfehlungen	25

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARR 2014	Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
BGBL.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
DOBIS	Denkmalobjektinformationssystem
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GIS	Geographisches-Informationssystem
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
LFRZ GmbH	Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum GmbH
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport

Bundesdenkmalamt; Follow-up-Überprüfung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte im Oktober und November 2019 das Bundesdenkmalamt, um den Stand der Umsetzung ausgewählter Empfehlungen aus seinem Vorbericht „Bundesdenkmalamt“ (Reihe Bund 2017/23) zu beurteilen.

Kurzfassung

Das Bundesdenkmalamt setzte von zwölf Empfehlungen sieben um und vier teilweise um. Für eine Empfehlung war kein Anwendungsfall gegeben. Während des überprüften Zeitraums von 2017 bis 2019 gab es vier unterschiedliche Leiterinnen und Leiter des Bundesdenkmalamts. (TZ 1, TZ 13)

Eine Aufzeichnung der Ressourcen, wie dies der RH empfohlen hatte, setzte das Bundesdenkmalamt in einzelnen Bereichen um. So zeichneten die Abteilungen, die den Tag des Denkmals organisierten, die dafür benötigten Stunden auf und werteten die Aufzeichnungen auch aus. Für ein Jahr erfolgte dies auch bei drei Bediensteten in der Abteilung Archäologie. Allerdings fehlten derartige Aufzeichnungen noch für maßgebliche Tätigkeiten, wie Förderabwicklung, Veränderungs- und Unterschutzstellungsverfahren und Publikationen. (TZ 2)

Entsprechend einer RH-Empfehlung zum Qualitätsmanagement erließ das Bundesdenkmalamt Standards für die Verfahren zur Unterschutzstellung und zur Veränderung von Denkmalen sowie für die Abwicklung von Förderungen und für den internationalen Leihverkehr von Kulturgütern. Für diese Tätigkeiten waren auch organisatorische Abläufe eingerichtet, die Bearbeitungsschritte im Sinne einer Qualitätssicherung enthielten. Das Bundesdenkmalamt evaluierte auch Veränderungsverfahren und Förderungen, um die Qualität seiner Tätigkeit abzusichern und zu verbessern. (TZ 3)

Ebenfalls entsprechend einer RH-Empfehlung ermittelte das Bundesdenkmalamt kunden- und leistungsorientierte Kennzahlen, die ein breites Spektrum seiner Aufgaben wiedergaben. Die Ermittlung diverser Durchlaufzeiten war beispielsweise ein gutes Instrument, um bestehende Prozesse zu analysieren, sodass Bescheide effizienter abgewickelt werden können. (TZ 4)

Eine Verbesserung in der Aufgabenerfüllung ergab sich auch durch eine im April 2019 genehmigte Unterschutzstellungsstrategie. Demnach sollen jährlich 250 Objekte unter Denkmalschutz gestellt werden. Darauf aufbauend gab es ein Unterschutzstellungskonzept für die Jahre 2019 bis 2022. Weiters legte das Bundesdenkmalamt jährlich ein nachvollziehbares, übersichtliches und realistisches Prüfprogramm vor. Dieses unterlag einer zentralen Genehmigung. Es enthielt jene Objekte, deren Denkmaleigenschaft geprüft werden soll. Das Bundesdenkmalamt veröffentlichte auf seiner Website nähere Informationen zum Prozess der Unterschutzstellung und zu den dafür herangezogenen Kriterien. (TZ 5, TZ 6)

Eine vom RH empfohlene Forschungsstrategie lag für das Bundesdenkmalamt noch nicht vor. Es gab zwar Beschreibungen für einzelne Abteilungen. Diese enthielten aber keine umfassende Forschungsstrategie. Auch konnte das Bundesdenkmalamt keine Evaluierung vorlegen, die einen Forschungsbedarf zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben begründete. (TZ 7)

Das Bundesdenkmalamt vergab in Umsetzung einer RH-Empfehlung Förderungen ausschließlich im Rahmen einer neu erlassenen Richtlinie. Zusätzlich verfasste es Leitlinien zur Bemessung der Förderhöhen im Rahmen der Fördervergabe, die gewährleisten sollten, dass die Höhe der zugesagten Förderungen nachvollziehbar ermittelt wird und die Vergabe der Förderung unter Berücksichtigung der besagten Richtlinie erfolgt. Inventarisations- und Restaurierungsvorhaben als beauftragte Werkleistungen führte es nur im Rahmen von Forschungsprojekten durch. (TZ 8, TZ 11)

Die RH-Empfehlung zur Publikationstätigkeit setzte das Bundesdenkmalamt teilweise um: Mit der Einstellung der Material- und Sonderhefte sowie der Tagungsbände zu den Fundberichten aus Österreich im Jahr 2017 gab es eine erste Reduktion der Vielzahl an Publikationen. Es setzte jedoch erst im Herbst 2019 eine Arbeitsgruppe zum Thema Publikationen ein, die darüber zu beraten hatte, ob tatsächlich mehrere Publikationsformate notwendig sind, um die gewünschten Zielgruppen zu erreichen. (TZ 9)

Das Bundesdenkmalamt baute das Leihpersonal in einem Umsetzungsplan ab und beendete die Leiharbeitsverhältnisse bis auf jenes im IT-Referat. Mit Zustimmung des Bundeskanzleramts konnte es sieben neue Stellen mit geeignetem Personal besetzen. Das noch laufende Leiharbeitsverhältnis soll nach Ende des Projekts „IT-Konsolidierung im Bundesdenkmalamt“ beendet werden, womit der Empfehlung des RH nachgekommen würde, die Aufgaben grundsätzlich ohne zusätzliches Leihpersonal wahrzunehmen. Allerdings hatte das Bundesdenkmalamt noch keine alle Tätigkeitsbereiche umfassende Aufgabenkritik durchgeführt. (TZ 10)

Für die Empfehlung des RH, das Projekt DOBIS – IT-Modul Denkmalobjektinformationssystem – so rasch wie möglich fertigzustellen, gab es keinen Anwendungsfall. Nachdem technische und finanzielle Risiken nicht gelöst werden konnten, stoppte das Bundeskanzleramt im Juni 2018 das Projekt. In der Folge erhob das Bundeskanzleramt die Anforderungen für eine gemeinsame Datenbank, die sowohl die Denkmaldatenbank als auch die Fundstellendatenbank ersetzen kann. Im Jahr 2019 erstellte es aus diesen Anforderungen ein Lastenheft und beauftragte im August 2019 die Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum GmbH, ein Tochterunternehmen der Bundesrechenzentrum GmbH, mit der Programmierung einer den nun neu definierten Anforderungen des Bundesdenkmalamts gerecht werdenden Datenbank. Diesem Auftrag lag ein Pflichtenheft zugrunde. Das Bundeskanzleramt vergab diesen Auftrag im Wege einer Inhouse-Vergabe. (TZ 12)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesdenkmalamt hervor:

EMPFEHLUNGEN

- Die eingesetzten Ressourcen wären aufzuzeichnen und den erbrachten Leistungen zuzuordnen, um eine Übersicht über die gesamten Kosten der einzelnen Leistungen des Bundesdenkmalamts zu erlangen sowie über aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zu verfügen. (TZ 2)
- Eine Forschungsstrategie wäre zu formulieren und es wäre zu analysieren, inwiefern für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben ein Forschungsbedarf besteht. (TZ 7)
- Nach der im Juni 2018 erfolgten Einstellung des Projekts DOBIS wäre die Kultur- und Fundstellendatenbank umzusetzen. (TZ 12)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Bundesdenkmalamt; Follow-up-Überprüfung					
Rechtsgrundlage	Denkmalschutzgesetz (DMSG), BGBl. 533/1923 i.d.g.F.				
Rechtsform	nachgeordnete Dienststelle des Bundeskanzleramts				
Aufgaben	Unterschutzstellungen von Denkmälen, Entscheidungen über Veränderungs- oder Zerstörungsansuchen, Entscheidungen über Ausfuhranträge von beweglichen Denkmälen, Denkmalforschung, Denkmalpflege, Vermittlungstätigkeit in Bezug auf den Denkmalschutz				
	2014	2015	2016	2017	2018
	in Mio. EUR				
Voranschlag	34,54	34,84	35,74	38,34	38,34
Budgetvollzug	32,77	31,45	33,19	35,56	35,75
<i>davon Transfers (Förderungen)</i>	<i>13,00</i>	<i>12,80</i>	<i>13,32</i>	<i>15,64</i>	<i>15,46</i>
<i>davon Personalausgaben</i>	<i>10,66</i>	<i>10,68</i>	<i>10,68</i>	<i>10,85</i>	<i>10,80</i>
<i>davon Sachausgaben</i>	<i>5,38</i>	<i>4,39</i>	<i>3,72</i>	<i>3,87</i>	<i>3,75</i>
	Anzahl				
durchgeführte Unterschutzstellungen von Denkmälen	176	92	319	317	332
	Vollzeitäquivalente				
Beschäftigtenstand (jeweils zum 31. Dezember)	180,80	178,50	178,50	177,38	167,25

Quelle: Bundesdenkmalamt

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im Oktober und November 2019 im Bundesdenkmalamt die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Bundesdenkmalamt“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2017/23 veröffentlichte Bericht enthielt 99 Empfehlungen und wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet. Von den 99 Empfehlungen überprüfte der RH die Umsetzung von 12 Empfehlungen.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH deren Umsetzungsstand beim Bundesdenkmalamt nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH (www.rechnungshof.gv.at).

Der RH wies in diesem Zusammenhang auf seine geübte Vorgangsweise und standardisierte Berichtsstruktur für Follow-up-Überprüfungen hin. Diese haben das Ziel, den Umsetzungsstand von ausgewählten Empfehlungen des Vorberichts unter Berücksichtigung der Angaben aus der Nachfrage zum Umsetzungsstand der Empfehlungen zu beurteilen und die Einstufung in „umgesetzt“, „teilweise umgesetzt“, „nicht umgesetzt“ sowie „kein Anwendungsfall“ zu begründen.

Der überprüfte Zeitraum der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung umfasste die Jahre 2017 bis 2019 und bezog, sofern prüfungsrelevant, zeitlich vorgelagerte Sachverhalte sowie aktuelle Entwicklungen mit ein. Während dieser Zeit gab es vier unterschiedliche Leiterinnen und Leiter des Bundesdenkmalamts.

(2) Zu dem im Februar 2020 übermittelten Prüfungsergebnis sah das Bundesdenkmalamt im März 2020 von einer inhaltlichen Stellungnahme ab und gab an, die rasche Umsetzung der als „teilweise umgesetzt“ beurteilten Empfehlungen mit Nachdruck fortzuführen. Das Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport dankte im Mai 2020 für die Übermittlung des Prüfungsergebnisses und teilte dazu mit, dass die rasche Umsetzung der derzeit noch mit „teilweise umgesetzt“ beurteilten Empfehlungen vom Bundesdenkmalamt mit Nachdruck fortgeführt werde, sämtliche Umsetzungsschritte in enger Abstimmung mit der im Bundesministerium zuständigen Fachsektion erfolgen würden und insbesondere Thema der regelmäßig stattfindenden Gespräche im Zuge des Budgetvollzugs seien.

Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Steuerung

2.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 6) empfohlen, die eingesetzten Ressourcen aufzuzeichnen und den erbrachten Leistungen zuzuordnen, um eine Übersicht über die gesamten Kosten der einzelnen Leistungen des Bundesdenkmalamts zu erlangen sowie über aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zu verfügen.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass ein mit dem Bundeskanzleramt gemeinsamer Prozess im Laufen sei. Dabei würden vertiefte Überlegungen angestellt, um Leistungen zu definieren, für die modellhaft der Zeitaufwand definiert werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Bundesdenkmalamt in den Jahren 2017 und 2018 in einzelnen Abteilungen die für die Vorbereitung und Durchführung des Tags des Denkmals benötigten Stunden durch die Beschäftigten aufzeichnen ließ und diese Aufzeichnungen auswertete. Die Beschäftigten führten die Aufzeichnungen getrennt für die Tätigkeiten Organisation und Koordination, Betreuung, Medienarbeit und Veranstaltungspräsenz. Der gesamte Stundenaufwand für den Tag des Denkmals belief sich im Jahr 2017 auf 2.453 Stunden und ging im Jahr 2018 auf 2.050,5 Stunden zurück.

Weiters stellte der RH fest, dass in der Abteilung Archäologie von September 2018 bis September 2019, somit für ein Jahr, drei Beschäftigte die für ihre Tätigkeiten verwendeten Stunden nach einer 20 Themenfelder umfassenden Gliederung aufzeichneten.

Weitere Aufzeichnungen führte das Bundesdenkmalamt zur Verfahrensdauer für Unterschutzstellungen, hier gegliedert nach den einzelnen Phasen im Unterschutzstellungsprozess, sowie für die Veränderungen von Denkmalen. Insbesondere bei den Aufzeichnungen zu den Unterschutzstellungen konnte die jeweilige Phase einzelnen „Personengruppen“ zugeordnet werden, worin sich – nach Auffassung des Bundesdenkmalamts – auch der Ressourceneinsatz widerspiegelte. Schließlich legte das Bundesdenkmalamt auch eine Leistungsübersicht zu den in den Jahren 2017 bis 2019 in der Abteilung für Konservierung und Restaurierung am Standort Arsenal durchgeführten Tätigkeiten vor, die auch eine Grundlage für Ressourcenaufzeichnungen darstellen kann.

2.2 Das Bundesdenkmalamt setzte die Empfehlung teilweise um, weil es begonnen hatte, in einzelnen Bereichen (Archäologie, Tag des Denkmals) die Ressourcen aufzuzeichnen und diese den erbrachten Leistungen zuzuordnen. Allerdings fehlten noch in maßgeblichen Tätigkeitsbereichen – wie z.B. Förderabwicklung, Durchführung von Veränderungs- und Unterschutzstellungsverfahren, Publikationstätigkeit – derartige Aufzeichnungen.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, die eingesetzten Ressourcen aufzuzeichnen und den erbrachten Leistungen zuzuordnen, um eine Übersicht über die gesamten Kosten der einzelnen Leistungen des Bundesdenkmalamts zu erlangen sowie über aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zu verfügen.

3.1 (1) Um eine einheitliche Verwaltungs- und Spruchpraxis des Bundesdenkmalamts sicherzustellen, hatte der RH dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, die Aufgaben des Qualitätsmanagements wahrzunehmen.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Aufgaben und Abläufe eines Qualitätsmanagements definiert worden seien. Es sei festgelegt worden, dass das Qualitätsmanagement jeweils von der Amtsleitung (hinsichtlich des Regionalbereichs), vom Fachdirektor (hinsichtlich des Fachbereichs) und vom Verwaltungsdirektor (hinsichtlich des Rechtsbereichs) wahrgenommen werde. Die genannten Personen würden gemeinsam die Ergebnisse in periodischen Abständen evaluieren sowie die im Bedarfsfall zu setzenden Maßnahmen besprechen und veranlassen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Bundesdenkmalamt folgende Maßnahmen zur Wahrnehmung des Qualitätsmanagements beibehielt bzw. ergriff:

(a) Bei den **Unterschutzstellungen** behielt das Bundesdenkmalamt die zentrale Prüfung der für alle Unterschutzstellungen zu erstellenden Gutachten durch die Rechtsabteilung bei und erarbeitete für die Unterschutzstellungen eine neu strukturierte Bescheidvorlage, die auch durchgehend angewendet wurde. Im Oktober 2019 gab die Rechtsabteilung des Bundesdenkmalamts einen Leitfaden zum Amtssachverständigengutachten und allgemeine Erläuterungen zum Unterschutzstellungsverfahren heraus. Dieser Leitfaden sollte einerseits eine Unterstützung bei der Erstellung dieser Gutachten und den damit verbundenen komplexen Abläufen bieten und andererseits als Checkliste für die vielfältigen zu berücksichtigenden Details dienen.

(b) Bei den Verfahren nach § 5 Denkmalschutzgesetz (**Veränderungsverfahren**) – diese Verfahren betrafen bauliche Veränderungen sowie Konservierungs- und Restaurierungsvorhaben – richtete das Bundesdenkmalamt eine fachliche und eine rechtliche Qualitätssicherung in den Prozessabläufen ein. So strebte das Bundesdenkmalamt in ausgewählten komplexen Fällen bereits möglichst frühzeitig im Prozessablauf eine amtsinterne Abgleichung im Sinne einer bundeseinheitlichen Entscheidungsweise an, vor allem in der Anwendung der „Standards der Baudenkmalpflege“.

Die von den Abteilungen des Regionalbereichs und den Fachabteilungen gemeldeten Fälle fasste der Fachdirektor bzw. die Rechtsabteilung in der Liste „Quartalsmeldungen“ zusammen. Diese wurden mit den Leiterinnen bzw. Leitern des Regionalbereichs und des Fachbereichs jeweils im Rahmen der Leitersitzung gemeinsam besprochen. Anschließend wurden diese Informationen an die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den betroffenen Abteilungen weitergegeben, womit das Bundesdenkmalamt eine möglichst einheitliche Vorgangsweise bei vergleichbaren Themenstellungen sicherte. Die Liste war als rollierende Liste zu führen, in der quartalsweise neue Fälle dazukamen sowie erledigte Fälle als solche kenntlich zu machen und zu belassen waren.

Die anlässlich von Veränderungsverfahren erlassenen Bescheide evaluierte das Bundesdenkmalamt nach einem festgelegten Ablauf sowohl in rechtlicher als auch in fachlicher Hinsicht. Die Rechtsabteilung evaluierte monatlich die Bescheide einer der Abteilungen des Regionalbereichs oder einer der mit Veränderungsverfahren betrauten Fachabteilungen auf „rechtliche“ Kriterien. Die Auswahl der zu überprüfenden Bescheide erfolgte stichprobenartig, wobei zumindest von jeder Sachbearbeiterin bzw. jedem Sachbearbeiter je Abteilung eine Erledigung eingesehen wurde. Das Ergebnis dieser Evaluierungen fasste die Rechtsabteilung in jeweils einem eigenen Akt zusammen und übermittelte diesen auch der betroffenen Abteilungsleitung. Insbesondere wies die Rechtsabteilung auf Ungenauigkeiten oder Unklarheiten der evaluierten Bescheide hin und leitete daraus einen allenfalls bestehenden Nachschulungsbedarf ab. Die Ergebnisse dieser Evaluierungen wurden in den Leitersitzungen thematisiert und stellten damit ein Element zur Qualitätssicherung der Bescheide aus den Veränderungsverfahren dar.

Die fachliche Evaluierung der Bescheide aus den Veränderungsverfahren fokussierte das Bundesdenkmalamt auf Schwerpunkte, wie z.B. Dachausbauten, Hofüberdachungen, Ein- oder Anbau eines Aufzugs oder Anbringen einer Photovoltaik- oder Solaranlage. In den dazu erstellten Quartalsberichten zur fachlichen Evaluierung der Veränderungsverfahren stellte das Bundesdenkmalamt weiters den bestehenden denkmalfachlichen Diskussionsbedarf dar, etwa zu Adaptierungen mit Isolierverglasung, zur Erneuerung der Dachdeckung oder zur Nutzungssicherheit. Auch diese Quartalsberichte verwendete das Bundesdenkmalamt in den Leitersitzungen, um eine abgestimmte Vorgangsweise der mit Veränderungsverfahren befassten Abteilungen zu erreichen.

Weitere Maßnahmen des Bundesdenkmalamts zur Qualitätssicherung im Veränderungsverfahren waren

- die Analyse der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Genehmigungsverfahren, die den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern im Intranet zur Verfügung stand,

- Schulungen der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in einer jährlich im November vom Bundesdenkmalamt intern abgehaltenen Schulungsveranstaltung,
- eine überarbeitete Vorlage für Bescheide für Veränderungsverfahren sowie
- eine Vorlage für Aktenvermerke zu den Veränderungsverfahren – in diesen Aktenvermerken hatte die jeweilige Sachbearbeiterin bzw. der jeweilige Sachbearbeiter Informationen zum Verfahren sowie Angaben zur Abwägung der Entscheidung zu erfassen.

Ein Leitfaden zur Durchführung von Veränderungsverfahren befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Ausarbeitung.

(c) Im Februar 2018 erließ das Bundesdenkmalamt einen Leitfaden zur Bemessung der Förderhöhen im Rahmen der **Fördervergabe**, womit es dazu beitrug, dass die Förderhöhe nach einheitlich anzuwendenden Parametern zu bemessen war.

Im Jänner 2019 legte das Bundesdenkmalamt auch sein Qualitätsmanagement im Förderbereich schriftlich fest. Dieses bestand aus dem prozessualen, dem fachlichen, dem inhaltlich-rechtlichen und dem budgetären Qualitätsmanagement. Im Prozessablauf eines Förderverfahrens war die funktionale und organisatorische Trennung verankert, z.B. bei der Prüfung von Förderansuchen, bei der Genehmigung der Förderverträge, bei der Anordnung sowie bei der Anweisung von Zahlungen. Damit hatte das Bundesdenkmalamt in seinem Förderprozess das Mehraugenprinzip geregelt. Nach einer Präsidialverfügung, zuletzt vom Juni 2019, waren Förderungen bis 10.000 EUR durch die Abteilungsleitung zu genehmigen. Mit der jährlichen Evaluierung von Fördervergaben bis 10.000 EUR überprüfte das Bundesdenkmalamt die Einhaltung der vorgegebenen Prozesse und zeigte im Einzelfall auf, ob und, wenn ja, welcher Verbesserungsbedarf bestand.

(d) Das Bundesdenkmalamt legte im Juli 2018 Standards für den **internationalen Leihverkehr von Kulturgütern** schriftlich fest. Damit war für den amtsinternen Gebrauch geregelt, wie bei der vorübergehenden Ausfuhr von Kulturgütern im Rahmen des internationalen Leihverkehrs vorzugehen war, für welche Objekte ein entsprechendes Ansuchen zu stellen war und welche Unterlagen dafür vom Antragstellenden vorzulegen waren.

Außerdem wies das Bundesdenkmalamt in Bescheiden für befristete Ausfuhrbewilligungen darauf hin, dass es weder überprüfen noch bestätigen könne, ob eine von einer ausländischen Behörde für ein Objekt gewährte Immunität ausreicht, um sicherzustellen, dass das Objekt tatsächlich nach Österreich zurückkehren wird. Das Bundesdenkmalamt hielt daher in derartigen Bescheiden auch fest, dass „die Inanspruchnahme der vorliegenden Ausfuhrbewilligung in der alleinigen Verantwortung“ des Antragstellenden lag.



- 3.2 Das Bundesdenkmalamt setzte die Empfehlung um, weil es in den für seine Tätigkeit maßgeblichen Bereichen, nämlich für
- a. die Verfahren zur Unterschutzstellung,
 - b. die Verfahren zur Veränderung von Denkmalen,
 - c. die Abwicklung von Förderungen sowie
 - d. den internationalen Leihverkehr von Kulturgütern

Standards erlassen sowie organisatorische Abläufe eingerichtet hatte, die Bearbeitungsschritte im Sinne einer Qualitätssicherung enthielten. Es führte insbesondere bei den Veränderungsverfahren und den Fördervergaben Evaluierungen durch, um die Qualität seiner Tätigkeit abzusichern bzw. dort, wo ein Bedarf aufgezeigt wurde, Verbesserungen zu erreichen.

Aufgabenerfüllung

- 4.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, jene wesentlichen Daten zu erheben, die zur Ermittlung von kunden- bzw. leistungsorientierten Kennzahlen bzw. zur Beurteilung der Qualität der vom Bundesdenkmalamt erbrachten Leistungen erforderlich waren.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass entsprechende Kennzahlen und Maßnahmen zur Zielerreichung in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt in der Budgetvereinbarung festgesetzt würden. Berichte seien regelmäßig an das Bundeskanzleramt ergangen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Bundesdenkmalamt in seinen Budgetvereinbarungen mit dem Bundeskanzleramt kunden- und leistungsorientierte Kennzahlen vereinbarte, die es quartalsweise in einem Controllingbericht an das Bundeskanzleramt übermittelte. Die darin ermittelten Kennzahlen betrafen den gesamten Aufgabenbereich des Bundesdenkmalamts und bezogen sich z.B. auf die Anzahl der Unterschutzstellungen, die Dauer der Veränderungsverfahren, das Verhältnis der Anzahl der Förderungen zu den Veränderungsbewilligungen, die Besucheranzahl des Tags des Denkmals und der Messe „Momento“, die Anzahl der Fortbildungstage und der Beteiligungen an internationalen Gremien. Sie boten damit ein aussagekräftiges Bild über seine Tätigkeiten.

Das Bundesdenkmalamt ermittelte außerdem die Durchlaufzeiten für Unterschutzstellungen und Veränderungsansuchen. Die Erhebung der Durchlaufzeiten von Förderverfahren war in Ausarbeitung.

- 4.2 Das Bundesdenkmalamt setzte die Empfehlung um, weil es kunden- und leistungsorientierte Kennzahlen ermittelte, die ein breites Spektrum seiner Aufgaben wiedergaben. Die Ermittlung diverser Durchlaufzeiten war beispielsweise ein gutes Instrument, um bestehende Prozesse zu analysieren, sodass Bescheide effizienter abgewickelt werden können.

- 5.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 16) empfohlen, die Unterschutzstellungspläne übersichtlich, nachvollziehbar und realistisch zu erstellen und sie einer zentralen Genehmigung zu unterziehen.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es in Absprache mit dem Regionalbereich und dem betreffenden Fachbereich ein jährliches Unterschutzstellungsprogramm erstelle. Koordination und Evaluierung des Unterschutzstellungsprogramms würden zentral durch die Abteilung für Inventarisierung und Denkmalforschung erfolgen, die Genehmigung durch die Amtsleitung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Präsidentin im April 2019 eine Unterschutzstellungsstrategie genehmigte. In der Unterschutzstellungsstrategie legte das Bundesdenkmalamt fest, dass jährlich 250 Objekte unter Denkmalschutz gestellt werden sollen. Diese Zahl ergab sich mangels vorhandener Ressourcenaufzeichnungen aus Schätzungen der Belegschaft. Zukünftig sei jedoch angedacht auf tatsächliche Werte zurückzugreifen, um bei der Planung bessere Steuerungsmöglichkeiten zu haben.

Aufbauend auf die Unterschutzstellungsstrategie genehmigte die Präsidentin ein Unterschutzstellungskonzept für die Jahre 2019 bis 2022. Dieses enthielt Schwerpunkte, die für die Auswahl der zu prüfenden Objekte maßgebend waren.

Jährlich legte das Bundesdenkmalamt ein Prüfprogramm für das darauffolgende Jahr vor, das ebenfalls von der Präsidentin bzw. dem Präsidenten genehmigt wurde und in Abstimmung mit dem Unterschutzstellungskonzept jene Objekte enthielt, deren Denkmaleigenschaft geprüft werden soll.

Die im Prüfprogramm enthaltenen Objekte waren nach Bundesländern angeführt und einem Schwerpunkt aus dem Unterschutzstellungskonzept zugeordnet. Die Anzahl der geplanten Objektprüfungen basierte auf Ressourcenschätzungen der betroffenen Abteilungen. Zudem war ersichtlich, welche bzw. welcher Bedienstete die jeweilige Prüfung vorzunehmen hatte. Objekte, die im geplanten Jahr nicht geprüft werden konnten, wurden im darauffolgenden Jahr wieder in das Prüfprogramm aufgenommen.

- 5.2 Das Bundesdenkmalamt setzte die Empfehlung um, weil den Unterschutzstellungsplänen, die sich nunmehr Prüfprogramm nannten, ein Unterschutzstellungskonzept sowie eine Unterschutzstellungsstrategie zugrunde lagen, aus denen sich die Schwerpunkte bzw. Ziele ableiten ließen. Das Prüfprogramm war übersichtlich aufgebaut und die geplante Anzahl der Unterschutzstellungen basierte auf realistischen Daten. Eine zentrale Genehmigung dieses Prüfprogramms erfolgte durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Bundesdenkmalamts.

- 6.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, Standards für Unterschutzstellungen zu entwickeln und zu veröffentlichen, um die im Verfahren zur Unterschutzstellung von Objekten anzuwendenden Kriterien transparent zu machen.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass ein Kriterienkatalog zur Unterschutzstellung erstellt und auf der Website des Bundesdenkmalamts veröffentlicht worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Bundesdenkmalamt auf seiner Website den Ablauf des Unterschutzstellungsprozesses und die allgemeinen Kriterien, die für

die Unterschutzstellung von Objekten galten, beschrieb. Zusätzlich veröffentlichte das Bundesdenkmalamt auf seiner Website einen Kriterienkatalog, der auf die im Gesetz genannten Kriterien für Unterschutzstellungen näher einging.

- 6.2 Das Bundesdenkmalamt setzte die Empfehlung um, weil es auf seiner Website nähere Informationen zum Unterschutzstellungsprozess und zu den dafür herangezogenen Kriterien veröffentlichte.

- 7.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, für die Denkmalpflege eine Forschungsstrategie zu formulieren und zu analysieren, inwiefern für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben ein Forschungsbedarf besteht.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Erstfassung der Forschungsstrategie vom 30. Jänner 2017 in der Fassung vom Juni 2018 als Forschungsstrategie finalisiert und um die Aufgabenprofile der Fachabteilungen ergänzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die im Nachfrageverfahren angesprochene Unterlage einzelne Abteilungen, deren Aufgabengebiet, Themenschwerpunkte, Leitprojekte sowie strategische Ziele beschrieb. Sie enthielt jedoch keine das Bundesdenkmalamt umfassende Strategie, die seine langfristige Ausrichtung im Bereich der Forschungstätigkeiten formulierte.

Weiters konnte das Bundesdenkmalamt keine Evaluierung vorlegen, die einen Forschungsbedarf zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben begründete.

- 7.2 Das Bundesdenkmalamt setzte die Empfehlung teilweise um, weil die vorgelegte Unterlage keine umfassende Forschungsstrategie darstellte. Sie besaß jedoch strategische Elemente und beschrieb die Aufgabenbereiche, Schwerpunkte und Ziele der betroffenen Abteilungen ausführlich, weshalb sie eine Grundlage für die Formulierung einer umfassenden Forschungsstrategie bot.

Der RH hielt fest, dass für die Formulierung einer umfassenden Forschungsstrategie eine Analyse darüber fehlte, in welchen Bereichen das Bundesdenkmalamt forschen muss, um seine hoheitlichen Aufgaben erfüllen zu können. Insbesondere wären dabei die Forschungstätigkeiten im Inventarisations- und Restaurierungsbereich einzubeziehen.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, eine Forschungsstrategie zu formulieren und zu analysieren, inwiefern für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben ein Forschungsbedarf besteht.

8.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, jene Leistungen, denen keine geldwerten Gegenleistungen gegenüberstehen, nur im Rahmen von Förderprogrammen bzw. Förderrichtlinien zu vergeben.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte zu dieser Empfehlung im Nachfrageverfahren nicht Stellung genommen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Bundesdenkmalamt bei der Abwicklung von Förderungen und bei der Abwicklung von Forschungsprojekten, denen ebenfalls keine geldwerten Gegenleistungen gegenüberstanden, bewusst getrennte Prozesse vorschrieb.

Im Bereich der Förderungen erließ es im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen die „Richtlinie für die Gewährung von Förderungen nach dem Denkmalschutzgesetz, BGBl. 533/1923 i.d.g.F., und dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, BGBl. 60/1993“, die mit 1. August 2018 in Kraft traten. Zusätzlich verfasste das Bundesdenkmalamt „Leitlinien zur Bemessung der Förderhöhen im Rahmen der Fördervergabe“, die gewährleisten sollten, dass die Höhe der zugesagten Förderungen nachvollziehbar ermittelt wird und die Vergabe der Förderung unter Berücksichtigung der besagten Richtlinie erfolgt. Sämtliche Förderfälle, die seit dem Erlass dieser Richtlinie bzw. des Leitfadens anfielen, wurden nunmehr im Rahmen ebendieser bearbeitet.

Beauftragte Werkleistungen und andere Ausgaben, die das Bundesdenkmalamt im Zuge von Inventarisations- und Restaurierungsarbeiten für Dritte tätigte, durften nur im Rahmen von zuvor genehmigten Forschungsprojekten durchgeführt werden. Die Organisationseinheit „Koordination und Controlling“ prüfte vor Genehmigung die Zuordnung der Ausgaben zu den genehmigten Forschungsprojekten. Aufgrund der Approbationsbefugnisse war zudem sichergestellt, dass Forschungsprojekte nur unter Einbeziehung des Fachbereichs und der Amtsleitung durchgeführt wurden.

8.2 Das Bundesdenkmalamt setzte die Empfehlung um, weil es Förderungen ausschließlich im Rahmen der „Richtlinie für die Gewährung von Förderungen nach dem Denkmalschutzgesetz, BGBl. 533/1923 i.d.g.F., und dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, BGBl. 60/1993“ vergab. Inventarisations- und Restaurierungsvorhaben tätigte es nur im Rahmen von Forschungsprojekten.

9.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 27) empfohlen, zu überprüfen, ob tatsächlich mehrere Publikationsformate notwendig sind, um die gewünschten Zielgruppen zu erreichen.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Rahmen der Forschungs- und Wissenschaftsstrategie des Bundesdenkmalamts eine geänderte Publikationsstruktur mit einer verringerten Anzahl von Formaten erstellt werde. Dies werde mit der Wirkungsanalyse verknüpft.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die frühere Präsidentin des Bundesdenkmalamts im April 2016 den Publikationsbeirat des Bundesdenkmalamts beauftragte, einen Vorschlag für die Neuorganisation der Amtspublikationen zu erstellen. In einem ersten Schritt entwickelte dieser Beirat das sogenannte „3x4 Modell“. Dieses Modell sah vier Fachreihen der Bau-, Kunst- und Bodendenkmalpflege, vier Inventarformate der Bau-, Kunst- und Bodendenkmalpflege und vier Informationsformate der Bau-, Kunst- und Bodendenkmalpflege vor.

Der im Jahr 2016 eingerichtete Arbeitsausschuss für Publikationen hielt von ihm behandelte, grundsätzliche Themen gegebenenfalls zum Zweck der weiteren Behandlung in Niederschriften fest, z.B. im Oktober 2019 zu den Themen Konzept betreffend Verteilung von Publikationen, Feedback zu den Publikationen sowie zu Erscheinungsterminen und Präsentation von Publikationen.

Der RH stellte weiter fest, dass das Bundesdenkmalamt im Jahr 2017 die Material- und Sonderhefte sowie die Tagungsbände zu den Fundberichten aus Österreich eingestellt hatte. Ferner stellte der RH fest, dass das Bundesdenkmalamt im Jahr 2018 mit der „Österreichischen Denkmaltopographie“¹ eine neue Publikationsreihe startete, welche die Vorgängerreihen „Österreichische Kunsttopographie“ (diese wurde 2013 eingestellt) und „Fundberichte aus Österreich/Materialhefte“ vereinte.

Zusätzlich evaluierte das Bundesdenkmalamt die in den Jahren 2017 und 2018 erschienenen Publikationen hinsichtlich der Auflagenhöhe, der Bestände der produzierten und verkauften Exemplare sowie der mit den Publikationen verbundenen Einnahmen und Ausgaben des Bundesdenkmalamts. Mit dem Ergebnis dieser Evaluierungen schaffte es entsprechende Beurteilungsgrundlagen für die Publikationstätigkeit der Folgejahre.

¹ Der Band 1 „Der norische Limes in Österreich“ erschien im April 2018, der Band 2 „Urnenfelderzeitliche Mehrstückhorte aus dem Salzkammergut zwischen Ödensee und Hallstättersee“ erschien im Dezember 2018.

Am 21. Oktober 2019 lud der Verwaltungsdirektor des Bundesdenkmalamts zu einer Arbeitsgruppe zum Thema Publikationen ein. Ziel dieser Arbeitsgruppe sollte es sein, weitere Einsparungspotenziale zu evaluieren. In einer ersten Auflistung wurden folgende von dieser Arbeitsgruppe zu bearbeitende Punkte genannt:

- Sinnhaftigkeit und Wirtschaftlichkeit der einzelnen Publikationen
- Definition der Abnehmer- und Zielgruppen und das Herbeiführen einer realistischen Auflagenhöhe
- Vertriebswege zur Optimierung der Auflagenplanung bzw. -verteilung
- Kostenaufstellung aufgeteilt in Personal-, Produktions- und Logistikkosten
- Überprüfung der Verlagsverträge und deren Bindungsdauer
- Vereinheitlichung der Formate und des Corporate Designs
- Diskussion über die Außenwahrnehmung von Publikationen, mit dem Ziel, die Nachfrage in der Öffentlichkeit – außerhalb des Fachpublikums – über verstärkte Präsentationen zu erhöhen

- 9.2 Das Bundesdenkmalamt setzte die Empfehlung teilweise um, weil es im Jahr 2017 mit der Einstellung der Material- und Sonderhefte sowie der Tagungsbände zu den Fundberichten aus Österreich erste Maßnahmen zur Reduktion der Vielzahl an Publikationen ergriffen hatte. Es setzte jedoch erst im Herbst 2019 eine Arbeitsgruppe zum Thema Publikationen ein, die darüber zu beraten hatte, ob tatsächlich mehrere Publikationsformate notwendig sind, um die gewünschten Zielgruppen zu erreichen.

Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, zu überprüfen, ob tatsächlich mehrere Publikationsformate notwendig sind, um die gewünschten Zielgruppen zu erreichen.

Gebärung

10.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 34) empfohlen, die Personalressourcen derart zu steuern, dass (a) die Aufgaben grundsätzlich ohne zusätzliches Leihpersonal wahrgenommen werden können. Dazu wären (b) sowohl eine Aufgabenkritik als auch die Anpassung des Leistungsportfolios an die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben durchzuführen.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das Bundeskanzleramt im Jänner 2017 dem Bundesdenkmalamt eine Ermächtigung zur Planstellenüberschreitung erteilt habe und in diesem Zusammenhang die Leiharbeitsstellen in Planstellen umgewandelt würden.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Das Bundesdenkmalamt erstellte für einen vom Bundeskanzleramt in Auftrag gegebenen Abbau von Arbeitsleihverhältnissen im Dezember 2016 einen Umsetzungsplan. Im September 2017 gab das Bundeskanzleramt dem Bundesdenkmalamt die Bewertung für acht Arbeitsplätze bekannt und forderte dieses auf, die notwendigen Veranlassungen für die bundesinterne Personalsuche zu treffen.

Daraufhin startete das Bundesdenkmalamt die bundesinterne Suche nach geeignetem Personal, wobei sich für vier Stellen keine, bei den anderen vier Stellen jeweils ein bis zwei Bewerberinnen bzw. Bewerber meldeten. Da sich nach den Bewerbungsgesprächen keine geeigneten Personen aus dem Bundesdienst fanden, suchte das Bundesdenkmalamt für jede der acht Stellen beim Bundeskanzleramt um die Zustimmung zur öffentlichen Ausschreibung an. Nach Zustimmung des Bundeskanzleramts² führte das Bundesdenkmalamt für vier der Stellen noch 2017, für die restlichen vier im Juni 2018 öffentliche Ausschreibungen durch. Nach dem Aufnahmeprozess³ konnte das Bundesdenkmalamt von August 2018 bis März 2019 sieben der acht Stellen besetzen. Für die achte Stelle – diese war dem IT-Referat des Bundesdenkmalamts zugeordnet – teilte der Erstgereichte Anfang 2019 mit, dass er bereits in einem Dienstverhältnis stehe.

Da sich seit 1. Mai 2019 das vom Bundeskanzleramt gesteuerte Projekt „IT-Konsolidierung im Bundesdenkmalamt“ in Umsetzung befand und das Bundesdenkmalamt durch die Ruhestandsversetzung eines Mitarbeiters im IT-Referat auf die Mitarbeit der seit 2014 dort eingesetzten Leiharbeitskraft nicht verzichten konnte, ersuchte das Bundesdenkmalamt das Bundeskanzleramt, dieses Leiharbeitsverhältnis für die

² Das Bundeskanzleramt stimmte im November und Dezember 2017 der öffentlichen Ausschreibung von vier Stellen und im Juni 2018 jener der weiteren vier Stellen zu.

³ Durchführen von Bewerbungsgesprächen, Übermittlung des Reihungsvorschlags an das Bundeskanzleramt, Zustimmung zur Aufnahme und Ersuchen um Befassung der Aufnahmekommission durch das Bundeskanzleramt, Befassung und Gutachten der Aufnahmekommission

Laufzeit dieses Projekts weiter aufrechterhalten zu dürfen. Der Projektleiter unterstützte die vorgeschlagene Vorgangsweise.

(b) In Bezug auf die vom RH empfohlene Aufgabenkritik und Anpassung des Leistungsportfolios an die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben hatte eine alle Tätigkeitsbereiche umfassende Aufgabenkritik noch nicht stattgefunden. Er konnte dazu nunmehr jedoch auch feststellen, dass das Bundesdenkmalamt in einzelnen Bereichen – wie etwa bei der Forschung, den Förderungen oder den Publikationen – zumindest begonnen hatte, seine Leistungserbringung zu hinterfragen, und erste Maßnahmen ergriffen hatte, das Leistungsportfolio an den gesetzlich vorgesehenen Aufgaben auszurichten. Dazu legte das Bundesdenkmalamt auch die bereits erwähnte Leistungsübersicht der Abteilung für Konservierung und Restaurierung (Standort Arsenal) sowie eine Analyse der im Jahr 2018 vom Informations- und Weiterbildungszentrum (Standort Mauerbach) erbrachten Leistungen vor, womit für diese beiden Standorte der Ist-Stand der erfolgten Tätigkeiten vorlag.

10.2 (a) Das Bundesdenkmalamt setzte den ersten Teil der Empfehlung, nämlich seine Personalressourcen derart zu steuern, dass die Aufgaben grundsätzlich ohne zusätzliches Leihpersonal wahrgenommen werden können, um, weil es die Leiharbeitsverhältnisse, bis auf jenes im IT-Referat, beendete und mit Zustimmung des Bundeskanzleramts sieben neue Stellen mit geeignetem Personal besetzen konnte. Das eine zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch laufende Leiharbeitsverhältnis sollte nach Ende des Projekts „IT-Konsolidierung im Bundesdenkmalamt“ beendet werden, womit der Empfehlung des RH nachgekommen würde, die Aufgaben grundsätzlich ohne zusätzliches Leihpersonal wahrzunehmen.

(b) Den zweiten Teil der Empfehlung hinsichtlich der Aufgabenkritik setzte das Bundesdenkmalamt teilweise um, weil es noch keine alle Tätigkeitsbereiche umfassende Aufgabenkritik durchgeführt hatte.

Der RH hielt daher seine Empfehlung, sowohl eine Aufgabenkritik als auch die Anpassung des Leistungsportfolios an die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben durchzuführen, aufrecht.

11.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 41) empfohlen, solange für Förderungen im Denkmalschutz keine Sonderrichtlinien vorliegen, bei der Auszahlung von Fördermitteln die Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes (**ARR 2014**), BGBl. II 208/2014 i.d.g.F., einzuhalten und dementsprechend Fördermittel erst nach dem Vorliegen von Unterlagen über fällige Zahlungen seitens der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers auszusahlen.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass eine entsprechende Festlegung der ARR-konformen Vorgangsweise erfolgt sei. Seit

1. August 2018 gelte die „Richtlinie für die Gewährung von Förderungen nach dem Denkmalschutzgesetz, BGBl. 533/1923 i.d.g.F., und dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, BGBl. 60/1993“. Eine sonderrichtlinienkonforme Vorgangsweise sei entsprechend festgelegt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die frühere Präsidentin am 1. März 2018 jenen Abteilungen, die mit der Fördervergabe betraut waren, die Anweisung erteilte, die ARR 2014 einzuhalten. Hinsichtlich der Auszahlungspraxis wandte das Bundesdenkmalamt bereits jene Vorgangsweise an, die es in den darauffolgenden Monaten in einer eigenen Richtlinie erließ.

Mit 1. August 2018 trat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen die „Richtlinie für die Gewährung von Förderungen nach dem Denkmalschutzgesetz, BGBl. 533/1923 i.d.g.F., und dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, BGBl. 60/1993“ in Kraft.

Diese Richtlinie regelte u.a., dass eine Förderung als Einmalzahlung im Nachhinein nach Kontrolle des Verwendungsnachweises auszubezahlen ist. Sie hielt weiters fest, dass eine Förderung für eine Leistung, die sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, auch in Teilbeträgen ausbezahlt werden kann. Dabei ist der erste Teilbetrag frühestens mit Beginn des Vorhabens auszusahlen. Ein weiterer Teilbetrag wird erst dann ausbezahlt, wenn der Verwendungsnachweis über den zuvor ausbezahlten Teilbetrag erbracht wurde. Die Richtlinie hielt außerdem fest, dass 10 % des zugesicherten Förderbetrags jedenfalls erst nach erfolgter Abnahme des abschließenden Verwendungsnachweises auszusahlen sind.

Im Vorbericht hatte der RH festgestellt, dass 686 Förderfälle mit einer Gesamtsumme von 9,22 Mio. EUR noch nicht abgerechnet worden waren. Nach der Einführung der „Richtlinie für die Gewährung von Förderungen nach dem Denkmalschutzgesetz, BGBl. 533/1923 i.d.g.F., und dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, BGBl. 60/1993“ waren im Oktober 2019 112 Förderfälle mit einer Gesamtsumme von 1,84 Mio. EUR noch nicht abgerechnet.

- 11.2 Das Bundesdenkmalamt setzte die Empfehlung um, weil seit März 2018 die mit der Fördervergabe betrauten Abteilungen die ARR 2014 einzuhalten hatten. Das Bundesdenkmalamt wandte zu diesem Zeitpunkt bereits jene Auszahlungspraxis an, welche dann durch die im August 2018 erlassene „Richtlinie für die Gewährung von Förderungen nach dem Denkmalschutzgesetz, BGBl. 533/1923 i.d.g.F., und dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, BGBl. 60/1993“ geregelt wurde.

Denkmalinformationssystem

12.1 (1) Der RH hatte dem Bundesdenkmalamt in seinem Vorbericht (TZ 58) empfohlen, das Projekt für das IT-Modul Denkmalobjektinformationssystem (**DOBIS**) so rasch wie möglich mit allen für einen reibungslosen und effizienten Betrieb erforderlichen Anbindungen der erforderlichen Module fertigzustellen und eine gesicherte Übernahme der Datenbestände aus den bestehenden Datenbanken zu gewährleisten. Weiters hatte er empfohlen, auf eine lösungsorientierte und termingetreue Vorgangsweise zu achten.

(2) Das Bundesdenkmalamt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im weiteren Verlauf der Realisierung von DOBIS technische und finanzielle Risiken sichtbar geworden seien, die zu einer Prüfung von Alternativen geführt habe. Im Rahmen dieser Prüfung sei eine Anforderungsanalyse erstellt worden. Als nächstes werde das Bundeskanzleramt unter Einbeziehung des Bundesdenkmalamts über die weitere Vorgangsweise entscheiden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das Bundeskanzleramt das Projekt für das IT-Modul DOBIS im Juni 2018 beendet, weil es auch den am Projekt DOBIS beteiligten Unternehmen nicht gelang, den im Bundesdenkmalamt in älteren Objektdatenbanken⁴ vorhandenen Datenbestand in die neue Datenbankstruktur zu migrieren. Auch eine Beauftragung anderer als der bereits befassten Unternehmen mit der Datenmigration war aus vergaberechtlichen Gründen nicht möglich. Eine Ausschreibung war deshalb nicht durchführbar, weil die bislang am Projekt DOBIS beteiligten Unternehmen aufgrund der sachlichen Gegebenheiten technisch und rechtlich über exklusives Vorwissen verfügten.

Eine Ende Juni 2017 vom Bundesdenkmalamt veranlasste Prüfung durch die Finanzprokurator, ob im Zusammenhang mit der Fortführung des Projekts DOBIS aus den in der Vergangenheit bereits erteilten Aufträgen allenfalls noch Ansprüche des Bundes abgeleitet werden können, ergab, dass sich keine Ansprüche gegen die am Projekt DOBIS beteiligten Unternehmen ableiten ließen und einen wesentlichen Teil der Mängel das Bundesdenkmalamt selbst zu verantworten habe.

Vor Abbruch des Projekts DOBIS lagen dem Bundesdenkmalamt Anfang Dezember 2017 die Kosten für die Inbetriebnahme in Höhe von rd. 385.000 EUR und jene für den laufenden Betrieb in jährlicher Höhe von rd. 169.000 EUR vor. Im Februar 2018 empfahl die für das Bundesdenkmalamt zuständige Abteilung des Bundeskanzleramts in einer Information für den Generalsekretär des Bundeskanzleramts insbesondere wegen der zu erwartenden Kosten für Inbetriebnahme und laufenden Betrieb von

⁴ Die in die Applikation DOBIS zu migrierenden Objektdatenbanken des Bundesdenkmalamts waren die Ausfuhrdatenbank AFDB, die Denkmaldatenbank DMDB und die Fundstellendatenbank FSDB.

DOBIS dringend eine Prüfung von Alternativsystemen auf Basis von markterprobten Standardprodukten.

Ab Mai 2018 entwickelte das Bundeskanzleramt gemeinsam mit dem Bundesdenkmalamt bis September 2018 das Fachkonzept „Unbewegliche Kulturgüter und Fundstellen Datenbank“. Eine Schätzung der Kosten einschließlich der Betriebskosten ergab für die ersten fünf Jahre zwischen rd. 500.000 EUR und rd. 600.000 EUR. Die Umsetzungsdauer schätzte das Bundeskanzleramt mit zwölf Monaten.

Im März 2019 konnten die Bundesrechenzentrum GmbH und deren Tochterunternehmen, die Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum GmbH (**LFRZ GmbH**), feststellen, dass auf Basis einer bereits vorhandenen, für ein ähnliches Projekt erfolgten Programmierung eine Weiterentwicklung für das Bundesdenkmalamt möglich sei.

In weiterer Folge legte die LFRZ GmbH im April 2019 dem Bundeskanzleramt ein Angebot über rd. 30.000 EUR zur Analysephase der in Aussicht genommenen Kulturgut- und Fundstellendatenbank. Die im Wege einer Inhouse-Vergabe vom Bundeskanzleramt beauftragte LFRZ GmbH legte als Ergebnis im Juni 2019 das Lastenheft vor, das die Gesamtheit der Anforderungen des Auftraggebers Bundeskanzleramt darstellte. Das Pflichtenheft, das das Bundeskanzleramt im Juli 2019 freigab, beinhaltete die vom Auftragnehmer erarbeiteten Realisierungsvorgaben auf Basis des Lastenhefts.

Noch im Juli 2019 legte die LFRZ GmbH dem Bundeskanzleramt ein Angebot zur Umsetzung der Kulturgut- und Fundstellendatenbank im Bundesdenkmalamt. Die funktionalen und nicht-funktionalen Anforderungen dieser Datenbank waren im Pflichtenheft definiert. Die LFRZ GmbH bot die Umsetzung auf Basis dieses Pflichtenhefts um rd. 350.000 EUR an und wurde am 1. August 2019 vom Bundeskanzleramt beauftragt. Der Projektplan sah vor, dass die Migration der Daten aus der bestehenden Fundstellendatenbank und der Denkmaldatenbank des Bundesdenkmalamts in die neue Kulturgut- und Fundstellendatenbank mit Anfang Mai 2020 abgeschlossen sein wird.

- 12.2 Der RH stellte fest, dass zu seiner Empfehlung insofern kein Anwendungsfall vorlag, weil das Bundeskanzleramt im Jahr 2018 das Projekt DOBIS einstellte. Es gelang nämlich trotz mehrfacher Versuche nicht, die Daten aus den bestehenden Datenbanken fehlerfrei in die Applikation DOBIS zu migrieren. Ferner stellte er fest, dass eine Vergabe dieser Leistungen an andere als die bislang am Projekt DOBIS beteiligten Unternehmen vergaberechtlich nicht möglich war, weil die bislang beteiligten Unternehmen aus ihrer Involvierung heraus über ein exklusives Vorwissen verfügten und somit ein faires Vergabeverfahren nicht durchführbar war.

Bundesdenkmalamt; Follow-up-Überprüfung

In der Folge erhob das Bundeskanzleramt die Anforderungen für eine die Bereiche Denkmaldatenbank und Fundstellendatenbank ersetzende gemeinsame Datenbank. Auf Basis dieser Anforderungen lag im Juni 2019 ein Lastenheft vor. Im August 2019 beauftragte das Bundeskanzleramt die LFRZ GmbH mit der Programmierung einer den nun neu definierten Anforderungen des Bundesdenkmalamts gerecht werden- den Datenbank. Diesem Auftrag lag ein Pflichtenheft zugrunde. Das Bundeskanzler- amt vergab diesen Auftrag im Wege einer Inhouse-Vergabe.

Der RH empfahl, – nach der im Juni 2018 erfolgten Einstellung des Projekts DOBIS – die Kulturgut- und Fundstellendatenbank umzusetzen.



Schlussempfehlungen

- 13 Der RH stellte fest, dass das Bundesdenkmalamt von zwölf überprüften Empfehlungen des Vorberichts sieben umsetzte und vier teilweise umsetzte. Für eine Empfehlung des RH an das Bundesdenkmalamt gab es keinen Anwendungsfall.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts			Reihe Bund 2017/23	
Vorbericht		Nachfrageverfahren	Follow-up-Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	Status	TZ	Umsetzungsgrad
6	Aufzeichnung der eingesetzten personellen Ressourcen und Zuordnung zu den erbrachten Leistungen	zugelassen	2	teilweise umgesetzt
7	Wahrnehmung der Aufgaben des Qualitätsmanagements zwecks Sicherstellung einer einheitlichen Verwaltungs- und Spruchpraxis	umgesetzt	3	umgesetzt
11	Erhebung der wesentlichen Daten zur Ermittlung von kunden- und leistungsorientierten Kennzahlen bzw. zur Beurteilung der Qualität der erbrachten Leistungen	umgesetzt	4	umgesetzt
16	übersichtliche, nachvollziehbare und realistische Erstellung der Unterschützstellungspläne und zentrale Genehmigung	umgesetzt	5	umgesetzt
17	Entwicklung und Veröffentlichung von Standards für Unterschützstellungen	umgesetzt	6	umgesetzt
20	Formulierung einer Forschungsstrategie für die Denkmalpflege und Analyse des Forschungsbedarfs im Hinblick auf die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben	umgesetzt	7	teilweise umgesetzt
20	Vergabe von Leistungen ohne geldwerte Gegenleistungen nur im Rahmen von Förderprogrammen bzw. Förderrichtlinien	umgesetzt	8	umgesetzt
27	Prüfung der Notwendigkeit mehrerer Publikationsformate zur Erreichung der gewünschten Zielgruppen	umgesetzt	9	teilweise umgesetzt
34	Steuerung der Personalressourcen zur Vermeidung von Leihpersonal	umgesetzt	10	umgesetzt
34	Durchführung einer Aufgabenkritik und Anpassung des Leistungsportfolios an die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben	umgesetzt	10	teilweise umgesetzt
41	Einhaltung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes bei der Auszahlung von Fördermitteln; dementsprechend Auszahlung der Fördermittel erst nach Vorliegen von Unterlagen über fällige Zahlungen seitens der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers	umgesetzt	11	umgesetzt
58	Fertigstellung des Projekts Denkmalobjektinformationssystem und Gewährleistung einer gesicherten Übernahme der Datenbestände aus den bestehenden Datenbanken; Achten auf eine lösungsorientierte und termingetreue Vorgangsweise	zugelassen	12	kein Anwendungsfall



Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesdenkmalamt hervor:

- (1) Die eingesetzten Ressourcen wären aufzuzeichnen und den erbrachten Leistungen zuzuordnen, um eine Übersicht über die gesamten Kosten der einzelnen Leistungen des Bundesdenkmalamts zu erlangen sowie über aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zu verfügen. (TZ 2)
- (2) Eine Forschungsstrategie wäre zu formulieren und es wäre zu analysieren, inwiefern für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben ein Forschungsbedarf besteht. (TZ 7)
- (3) Zu überprüfen wäre, ob tatsächlich mehrere Publikationsformate notwendig sind, um die gewünschten Zielgruppen zu erreichen. (TZ 9)
- (4) Sowohl eine Aufgabenkritik als auch die Anpassung des Leistungsportfolios an die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben wären durchzuführen. (TZ 10)
- (5) Nach der im Juni 2018 erfolgten Einstellung des Projekts Denkmalobjektinformationssystem wäre die Kulturgut- und Fundstellendatenbank umzusetzen. (TZ 12)



Bundesdenkmalamt; Follow-up-Überprüfung



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Oktober 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R — H

