



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

REIHE OBERÖSTERREICH 2010/7

Vorlage vom 5. Juli 2010

Integration Nachhaltiger Entwicklung in den Ländern Kärnten, Oberösterreich und Wien.....	2
Investitionsförderung der Studentenheime.....	7
Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung.....	13

Integration Nachhaltiger Entwicklung in den Ländern Kärnten, Oberösterreich und Wien

„Nachhaltige Entwicklung“ soll eine intakte Umwelt, wirtschaftliche Prosperität und sozialen Zusammenhalt langfristig sichern. Dies erfordert die Ausarbeitung von Strategien, die Überprüfung von Programmen und Projekten auf ihre Ausgewogenheit sowie ein geeignetes organisatorisches Umfeld. Diese Grundlagen waren in Oberösterreich und Wien in höherem Ausmaß als in Kärnten vorhanden; eigenständige Nachhaltigkeitsstrategien bestanden im Mai 2009 noch nicht.

Prüfungsziele

Ziel der Überprüfung war es festzustellen, ob und wie Nachhaltige Entwicklung in die Entscheidungsprozesse der überprüften Länder Kärnten, Oberösterreich und Wien einbezogen ist. Weiters sollten die organisatorischen Rahmenbedingungen festgestellt und auf ihre Tauglichkeit zur Zielerreichung bewertet werden. Zudem sollte der Stand der österreichweit in Umsetzung befindlichen Themen Lokale Agenda 21 und Global Marshall Plan dargestellt werden. (TZ 1)

Nachhaltige Entwicklung

Das Thema Nachhaltige Entwicklung nimmt einen wichtigen Platz auf der internationalen und europäischen Agenda ein. (TZ 2)

Strategisches Umfeld

In allen drei überprüften Ländern wurden in den vergangenen Jahren Strategien und Konzepte erstellt, die eine Nachhaltige Landesentwicklung explizit oder sinngemäß als Ziel vorgaben. Eigenständige Nachhaltigkeitsstrategien bestanden im Mai 2009 noch nicht. (TZ 4)

Neue Steuerungsmodelle für öffentliche Verwaltungen würden sich dazu eignen, den Übergang zu einer Nachhaltigen Entwicklung zu forcieren. Wesentlich wäre dabei die Vereinbarung nachhaltigkeitsrelevanter Wirkungsziele. (TZ 7)

Indikatoren und Erfolg der Initiativen

Österreichweit war es in vielen Bereichen noch nicht gelungen, die negativen Trends zu brechen (z.B. Ressourcenverbrauch, Flächenversiegelung, Treibhausgase). Auf Ebene der überprüften Länder fehlten eigenständige Systeme, um den Fortschritt der Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung (z.B. mit Indikatoren) zu messen oder um die Auswirkung der bisher gesetzten Maßnahmen zu prüfen. (TZ 5, 14)

Integration Nachhaltiger Entwicklung in die Verwaltung

Der Übergang zu einer Nachhaltigen Entwicklung setzt eine grundlegende, alle Lebensbereiche umfassende Neuorientierung in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft voraus. Diese Veränderung kann nur langfristig und schrittweise erfolgen, ist eine Aufgabe der gesamten Landesverwaltung und bedarf der Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger. Aufgrund des Querschnittscharakters der Nachhaltigen Entwicklung ist eine Koordination der Fachabteilungen erforderlich. In allen drei überprüften Ländern waren von der Landesregierung Nachhaltigkeitskoordinatoren eingesetzt. Ihre Aufgaben waren nur in Grundzügen und unterschiedlich definiert. Die Nachhaltigkeitskoordinatoren übten diese Funktion neben ihren anderen Aufgaben aus. (TZ 7)

Tätigkeit der Nachhaltigkeitskoordinatoren

Mangels ausreichend konkreter Vorgaben auf Landesebene erstellten die Nachhaltigkeitskoordinatoren aller Länder gemeinsam mit dem Bund ein Jobprofil. Dieses bildete das aus Sicht der Nachhaltigkeitskoordinatoren sinnvolle Tätigkeitsfeld ab, war aber nicht verbindlich. (TZ 8)

Nachhaltigkeitsprüfung

Konkrete Prozesse zur Integration Nachhaltiger Entwicklung in die Entscheidungsfindung waren in Ansätzen vorhanden (z.B. Lokale Agenda 21-Prozesse in Oberösterreich und Wien und das kommunale Beschaffungsprogramm „ÖkoKauf Wien“). Bei der Entwicklung von Landesprogrammen und -projekten kamen bislang keine formalisierten Nachhaltigkeitsprüfungen zum Einsatz. (TZ 6)

Organisatorische Einbindung der Nachhaltigkeitskoordinatoren In Kärnten hatte der Leiter der Abteilung Umwelt auch die Funktion des Nachhaltigkeitskoordinators inne. Die Nachhaltigkeitsagenden nahm der Leiter der Unterabteilung für „Strategische Umweltprüfung, Nachhaltigkeit, Projekte“ wahr. Nachhaltigkeitskoordinator in Oberösterreich war der Leiter der Oö. Akademie für Umwelt und Natur. Die Nachhaltigkeitskoordinatorin in Wien war eine in der Abteilung Umweltschutz für „Nachhaltige Entwicklung und internationale Kooperation“ zuständige Bereichsleiterin. (TZ 9)

Die Nachhaltigkeitskoordinatoren hatten keinen oder nur eingeschränkten Zugriff auf Projektdatenbanken. Auch zu abteilungsübergreifenden Sitzungen und Gremien mit Nachhaltigkeitsrelevanz wurden sie in der Regel nicht zugezogen. Die Nachhaltigkeitskoordinatoren in Oberösterreich und Wien waren etwas besser in Programme, Projekte oder Prozesse der anderen Fachabteilungen eingebunden als der Nachhaltigkeitskoordinator in Kärnten. (TZ 9)

Initiativen der Nachhaltigkeitskoordinatoren

Außer in Kärnten starteten die Nachhaltigkeitskoordinatoren im eigenen Verantwortungsbereich zahlreiche Initiativen, Kampagnen und Projekte im Sinne einer Nachhaltigen Entwicklung. Dies waren bspw. das Lokale Agenda 21–Programm und Bildungsmaßnahmen in Oberösterreich sowie die Programme „ÖkoBusinessPlan Wien“ und „ÖkoKauf Wien“ in Wien. (TZ 11)

Finanzieller Rahmen

Die budgetären Möglichkeiten der Nachhaltigkeitskoordinatoren stellten sich abhängig von ihrer Funktion und organisatorischen Einbindung unterschiedlich dar. Die Finanzierung Nachhaltiger Programme, Projekte und Maßnahmen erfolgte überwiegend – insb. in Kärnten – durch die verschiedenen Fachabteilungen. (TZ 12)

Im Jahr 2008 konnten die Nachhaltigkeitskoordinatoren über folgende Mittel verfügen: In Kärnten standen dem Nachhaltigkeitskoordinator im Rahmen des Budgets seiner Unterabteilung rd. 5.000 EUR für eigene Aktivitäten (Kooperationen und Bildungsaktivitäten) zur Verfügung. (TZ 12)

In Oberösterreich betrug das Budget des Nachhaltigkeitskoordinators rd. 1 Mill. EUR. Es beinhaltete vor allem Ausgaben und Förderungen für die Lokalen Agenda 21–Prozesse (rd. 620.000 EUR) und des Regionalmanagements für Nachhaltigkeit und Umwelt (rd. 200.000 EUR). (TZ 12)

In Wien standen der Nachhaltigkeitskoordinatorin rd. 450.000 EUR an Budget zur Verfügung, davon 405.000 EUR für das Programm „ÖkoBusinessPlan Wien“. Außerdem hatte sie Einfluss auf die Verwendung von rd. 290.000 EUR aus dem von der Umweltschutzabteilung verwalteten Budget für das magistratsübergreifende Programm „ÖkoKauf Wien“. (TZ 12)

Sonstige Initiativen auf Ebene der Länder

Neben den von den Nachhaltigkeitskoordinatoren gesetzten Aktivitäten bestanden in den überprüften Ländern weitere Programme und Initiativen mit nachhaltigkeitsrelevanten Inhalten, wie bspw. Aktionen und Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Erhöhung der Energieeffizienz, zur vermehrten Nutzung erneuerbarer Energie und zur Verbesserung des öffentlichen Verkehrsangebots. (TZ 13)

Lokale Agenda 21

Die Auszeichnung als Lokale Agenda 21–Gemeinde (Verankerung nachhaltigen Denkens und Handelns auf lokaler Ebene) erfolgte in den überprüften Ländern unter

verschiedenen Voraussetzungen. Die Intensität der Prozesse war höchst unterschiedlich. In Kärnten fand seit 2004 kein breiter, vom Land unterstützter Bürgerbeteiligungsprozess im Sinne einer Lokalen Agenda 21 mehr statt. In Oberösterreich und Wien erhielten Gemeinden bzw. Bezirke bei der Durchführung von Lokalen Agenda 21-Prozessen sowohl finanzielle als auch organisatorische Unterstützung für das Prozessmanagement und für die Projekte. (TZ 15)

Global Marshall Plan-Initiative

Die Global Marshall Plan-Initiative setzt sich für ein verbessertes und verbindliches globales Rahmenwerk für die Weltwirtschaft und die Durchsetzung der Millenniumsziele (Millenium Development Goals) der Vereinten Nationen ein. Die Landtage in Oberösterreich und Wien unterstützten diese Initiative. In Kärnten fanden keine speziellen, auf die Unterstützung der Global Marshall Plan-Initiative ausgerichteten Aktivitäten statt. Ein auf dem Beschluss des oberösterreichischen Landtages basierendes Aktionsprogramm wurde bereits weitgehend umgesetzt. Wien führte Schulungen und Exkursionen für die Mitarbeiter der Vereinten Nationen (UNO) durch und informierte sie regelmäßig über die Umweltaktivitäten der Stadt Wien. (TZ 16)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Kärnten, Oberösterreich, Wien

(1) Es sollte Teil der Nachhaltigkeitsstrategien auf Länderebene sein, im Zuge der Festlegung der Ziele und der erwünschten Wirkungen auch ein passendes Indikatorensystem festzulegen. (TZ 5)

(2) Zur Bewältigung der Probleme sollten die Aktivitäten zur Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung ausgeweitet werden. (TZ 14)

(3) Die Einbindung der Nachhaltigkeitskoordinatoren sollte für alle Programme und Projekte angestrebt werden, bei denen Trends und/oder Ergebnisse, die einer Nachhaltigen Entwicklung entgegenlaufen, zu erwarten sind. (TZ 7)

(4) Die Aufgaben der Nachhaltigkeitskoordinatoren sollte auf Grundlage der im Jobprofil angeführten Aufgabenbereiche definiert und in den Geschäftsordnungen der Ämter der Landesregierung festgeschrieben werden. (TZ 8)

(5) Um mittel- und langfristig wirkende Programme so zu gestalten, dass sie möglichst effektiv zur Nachhaltigen Entwicklung beitragen, sollten Nachhaltigkeitsprüfungen durchgeführt werden. (TZ 6)

(6) Die gewählte organisatorische Einbindung sollte dem Nachhaltigkeitskoordinator vor allem einen breiten Zugang zu den Entscheidungsprozessen der Verwaltung ermöglichen. Die Einbindung in den relevanten Informationsfluss auf Verwaltungsebene sollte jedenfalls durch Zugriff auf die Projektdatenbanken und durch Zugang zu abteilungsübergreifenden Sitzungen verbessert werden. (TZ 9)

(7) Da die Durchführung und Betreuung der Initiativen nicht zu den Hauptaufgaben der Nachhaltigkeitskoordinatoren zählt, sollten diese Aufgaben sobald wie möglich an die zuständigen Akteure übergeben werden. (TZ 11)

(8) Die Nachhaltigkeitskoordinatoren sollten mit einem Budget ausgestattet werden, das eine sachgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben hinsichtlich Koordination, Schulung, Prozessbegleitung etc. ermöglicht. (TZ 12)

(9) Grundsätzliche Bekenntnisse zur Global Marshall Plan-Initiative wären in konkrete Ziele und Projekte umzusetzen. Die Unterstützung der Global Marshall Plan-Initiative sollte über die klassische Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen und regionale Aktivitäten um die globale Dimension erweitern. (TZ 16)

(10) Aus Gründen der Bürgernähe und besseren Akzeptanz sollten auch auf Ebene der Länder unter Berücksichtigung der speziellen Anforderungen Prozesse zur Erarbeitung eigener Nachhaltigkeitsstrategien gestartet werden. (TZ 4)

Kärnten

(11) Es sollten entsprechende Leitprogramme zur Integration Nachhaltiger Entwicklung (z.B. Aktionsprogramme zur Umsetzung der Energieleitlinien und der Klimaschutzziele) etabliert werden. (TZ 9, 11)

(12) Im Rahmen der Lokalen Agenda 21 sollte das Land einen entsprechenden Bürgerbeteiligungsprozess wieder aufnehmen. (TZ 15)

Oberösterreich

(13) Hinsichtlich der auf Lokale Agenda 21-Prozesse aufbauenden Projekte sollten die Netzwerke und Kommunikationsplattformen ausgebaut werden, um einen Austausch von Erfahrungen und Know-how auf Ebene der Gemeinden zu fördern. (TZ 15)

INVESTITIONSFÖRDERUNG DER STUDENTENHEIME

Seit Beginn der 90er Jahre wurden rd. 14.000 neue Heimplätze geschaffen. Von 2004 bis 2008 förderte das Wissenschaftsressort die Errichtung und Erhaltung von Studentenheimen mit durchschnittlich 11,3 Mill. EUR pro Jahr. Für die Zuerkennung der Förderungen fehlte dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung aber ein Förderungskonzept auf der Grundlage einer aktuellen Bedarfserhebung. Der Förderungsprozess wies erhebliches Verbesserungspotenzial auf.

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Förderungsstrategie, des Förderungsprozesses und der Koordination zwischen Bund und Ländern — am Beispiel Oberösterreich und Steiermark — sowie die Darstellung des Mitteleinsatzes und der rechtlichen Rahmenbedingungen. (TZ 1)

Studentisches Wohnen

Ende 2008 bestanden österreichweit rd. 32.200 Heimplätze für rd. 278.000 Studierende. Die Anzahl der Heimplätze stieg im Zeitraum 1990 bis 2008 jährlich im Durchschnitt um rd. 3,2 %, jene der Studierenden um rd. 1,6 %. Obwohl das Wohnen im Studentenheim nach dem Elternhaushalt am günstigsten war, wählten nur rd. 10 % der Studierenden diese Wohnform. (TZ 2)

Die durchschnittlichen Heimpreise erhöhten sich von 1990 bis 2008 stärker als der Verbraucherpreisindex 1986. Trotzdem war die Auslastung der Heime generell hoch. (TZ 2, 3)

Aufgrund des breiteren Studienangebots studierten wesentlich mehr Steirer als Oberösterreicher im eigenen Land. (TZ 24)

Förderungsstrategien und -ziele

Da vor 20 Jahren letztmals österreichweit der Bedarf an Heimplätzen erhoben wurde, verfügte das BMWF über keinen aktuellen Gesamtüberblick hinsichtlich der Anzahl der österreichweit bzw. regional möglicherweise benötigten Plätze. Die Länder Oberösterreich und Steiermark erhoben ihren Bedarf in Ansätzen. (TZ 6, 27)

Sowohl das BMWF als auch die Länder hatten die Schaffung und Erhaltung von leistbarem und zeitgemäßem Wohnraum für Studierende als Ziel. Während das Land

Steiermark zudem das Ziel der Entlastung des Wohnungsmarkts verfolgte, setzte das Land Oberösterreich Förderungsmittel auch für die Sicherung von Heimplätzen für oberösterreichische Studierende in anderen Bundesländern ein. (TZ 7, 25, 27)

Schriftliche Förderungskonzepte bzw. messbare Förderungsziele bestanden weder beim BMWF noch in den beiden Ländern. Das Land Oberösterreich verknüpfte Förderungen in anderen Ländern direkt mit Heimplätzen für oberösterreichische Studierende, überprüfte aber nicht, ob oberösterreichische Studierende dadurch tatsächlich über das zu erwartende Ausmaß hinaus bei den geförderten Heimträgern untergebracht werden konnten. (TZ 7, 25, 27)

Der gesetzlich vorgesehene Investitionsförderungsplan, der die Koordination der Heimträger mit den Planungen des BMWF verbessern sollte, erfüllte seine Funktion insofern nur eingeschränkt, als nur für das laufende Jahr — nicht aber für die Folgejahre — ersichtlich war, wann und in welcher Höhe Zahlungen an die Heimträger geplant waren bzw. welche Projekte in Zukunft realisiert werden würden. (TZ 8)

Rechtsgrundlagen

Das BMWF legte der Förderung insbesondere das Studentenheimgesetz und eigene Richtlinien zugrunde. Diese Richtlinien entsprachen nur teilweise den Vorgaben der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln. Zudem waren sie ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig. (TZ 9 bis 11, 19)

Die Länder Oberösterreich und Steiermark förderten Studentenheime im Rahmen der Wohnbauförderung (Gesetze und Durchführungsverordnungen) und durch direkte Geldzuweisungen; für Letztere bestanden zwar interne Vorgaben, aber keine eigenen veröffentlichten Richtlinien. (TZ 25, 26)

Mitteleinsatz

Die Gesamtsumme der jährlich vom Bund ausbezahlten direkten Geldzuweisungen erhöhte sich kontinuierlich von 10,12 Mill. EUR (2004) auf 12,40 Mill. EUR (2008); dies entsprach einer Steigerung von rd. 23 %. Die tatsächliche Gewährung von Förderungen entsprach nicht den vom BMWF selbst gewählten Schwerpunkten (Sanierung und Modernisierung). Dies galt sowohl für die Anzahl der Projekte — in den letzten Jahren wurden ebenso viele Neubauten wie Sanierungen gefördert — als auch für das Förderungsvolumen. Für Sanierungsmaßnahmen wurde nur rund ein Viertel des Förderungsvolumens verwendet. (TZ 5, 7)

Den Budgetanträgen der Fachabteilung fehlten teilweise Unterlagen, aus denen die beantragten Mittel hätten schlüssig abgeleitet werden können. Unter der Annahme gleich bleibender Budgetzuweisungen waren die nächsten fünfzehn Jahre rechnerisch

(vor)belastet. Neue Projekte wären daher theoretisch erst ab ca. Mitte 2015 „finanzierbar“. (TZ 12, 13)

Das Land Oberösterreich förderte die Studentenheime in erster Linie über direkte Geldzuweisungen; diese waren in der Steiermark geringfügig, es dominierte die Wohnbauförderung. Insgesamt gewährte zwischen 2004 und 2008 das Land Oberösterreich rd. 13,02 Mill. EUR und das Land Steiermark rd. 24,55 Mill. EUR an Förderungen. (TZ 25)

Das Land Oberösterreich sicherte sich im Zusammenhang mit Neubau- und Sanierungsprojekten regelmäßig Heimplätze¹⁾ in anderen Bundesländern. In der Steiermark bestand keine entsprechende Regelung. (TZ 25)

Koordination des BMWF mit den Ländern

Das BMWF stimmte sich mit den Ländern nur anlassbezogen ab. Bei punktuellen Instandsetzungsmaßnahmen verpflichtete das BMWF den Förderungsnehmer nicht durchgängig, ihm für dasselbe Vorhaben gewährte Förderungsmittel sonstiger Förderungsstellen bekanntzugeben oder zu bestätigen, dass keine gewährt wurden. (TZ 28)

Für die Zusicherung der Förderung eines Projekts durch das BMWF war die definitive Zuerkennung der Wohnbauförderung durch das jeweilige Land Voraussetzung. Bei der Gewährung direkter Geldzuweisungen vereinbarten die Länder im Vergleich zum Bund unterschiedliche oder keine Betriebspflichten für Studentenheime. (TZ 28, 29)

Förderungsprozess im BMWF

Der Förderungsprozess wies erhebliches Verbesserungspotenzial auf. So war die Dokumentation unvollständig, der Schriftverkehr nicht systematisiert und standardisierte Antragsformulare standen nicht zur Verfügung. (TZ 14, 17)

Das BMWF hielt haushaltsrechtliche Bestimmungen mehrfach nicht ein. Den Förderungs-Zusicherungsschreiben des BMWF fehlten wesentliche Festlegungen; Förderungsverträge im Sinne der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln unter Bedachtnahme auf die Musterförderungsverträge des BMF wurden nicht abgeschlossen. Auf Ebene der Sachbearbeiter wurde das Vier-Augen-Prinzip bei der Förderungsabwicklung nicht durchgängig eingehalten. (TZ 15, 16, 17, 20, 22)

1) In den Jahren 2004 bis 2008 waren dies 536.

Sicherstellungserklärungen forderte das BMWF nicht in allen Fällen zeitnah ein. Die Nachvollziehbarkeit der widmungsgemäßen Verwendung war nach Rücksendung der

Originalbelege nur eingeschränkt möglich. Die Fachabteilung ließ einige in der Förderungsdatenbank verfügbare Funktionen ungenutzt. (TZ 18, 21, 23)

Zusammenfassend empfahl der RH:

BMWf

(1) Da ein aktueller Gesamtüberblick über die Anzahl der österreichweit bzw. regional möglicherweise benötigten Heimplätze fehlte, sollte das BMWf eine umfassende Bedarfserhebung durchführen. (TZ 6)

(2) Es wäre ein Förderungskonzept auf Grundlage einer Bedarfserhebung zu erstellen. Aus diesem sollten die Förderungsschwerpunkte, quantifizierbare Ziele, das Volumen und die beabsichtigte Wirkung der Förderungen abgeleitet werden können. (TZ 7)

(3) Im Hinblick auf die im Vergleich zum Verbraucherpreisindex 1986 deutlich stärker steigenden Heimpreise sollte das BMWf im Rahmen des zu erstellenden Förderungskonzepts sicherstellen, dass auch weiterhin ein ausreichendes Angebot für sozial schwächere Studierende erhalten bleibt. (TZ 2)

(4) Es wäre ein Investitionsförderungsplan zu erstellen, aus welchem ersichtlich ist, wann und in welcher Höhe Zahlungen an Heimträger geplant sind bzw. welche Projekte in Zukunft realisiert würden. (TZ 8)

(5) Das BMWf sollte seine Strategien und Ziele den Förderungsstellen der Länder bei der Planung und Sanierung von Studentenheimplätzen in institutionalisierter Form kommunizieren. (TZ 28)

(6) Nach formaler und inhaltlicher Ergänzung bzw. Änderung der BMWf-Richtlinien wären diese dem in den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln vorgegebenen Genehmigungsverfahren zu unterziehen und zu veröffentlichen. (TZ 10, 11, 19)

(7) Auch aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz wären Förderungsverträge im Sinne der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln unter Bedachtnahme auf die Musterförderungsverträge des BMF zu konzipieren bzw. abzuschließen. (TZ 16)

(8) Das BMWf sollte auch bei punktuellen Instandsetzungsmaßnahmen den Förderungsnehmer stets verpflichten, diesbezüglich gewährte Förderungsmittel

sonstiger Förderungsstellen bekanntzugeben oder zu bestätigen, dass keine gewährt wurden. (TZ 28)

(9) Unterschriebene Reallast- und Pfandbestellungsvereinbarungen bzw. Patronatserklärungen wären zeitnah einzufordern. (TZ 18)

(10) Die Nachvollziehbarkeit der widmungsgemäßen Verwendung von Förderungsmitteln wäre im Förderungsakt durch den Verbleib von vom Förderungsnehmer zu übermittelnden Belegkopien sicherzustellen. (TZ 21)

(11) Entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen wäre auf eine richtige voranschlagspostenmäßige Zuordnung zu achten. (TZ 20)

(12) Mit dem BMF wäre eine Klärung hinsichtlich der Herstellung des Einvernehmens bei der Gewährung von Förderungen über 300.000 EUR Nennwert herbeizuführen. (TZ 15)

(13) Künftige Budgetanträge wären in qualitativer Hinsicht insofern zu verbessern, als auf besondere Finanzierungserfordernisse oder geplante Schwerpunkte deutlich hingewiesen wird und diese mit entsprechenden Argumenten untermauert werden. (TZ 12)

(14) In Anbetracht der rechnerischen Budgetvorbelastung wäre auf den Abbau bestehender Verpflichtungen Bedacht zu nehmen. (TZ 13)

(15) Sämtliche Schriftstücke wären lückenlos im Elektronischen Akt (ELAK) zu erfassen; auf umfangreiche Beilagen wäre darin zumindest zu verweisen. Die Aktenablage wäre zu systematisieren. Bei der Vorbereitung der Genehmigung und bei der Vorbereitung der Auszahlung wäre das Vier-Augen-Prinzip durchgängig zu beachten. (TZ 17)

(16) Auch als nicht förderungswürdig erachtete Projekte sollten schriftlich dokumentiert werden. (TZ 14)

(17) Standardisierte Antragsformulare wären zu entwickeln und zu verwenden. (TZ 14)

(18) Der Schriftverkehr sollte so weit wie möglich standardisiert werden. (TZ 14)

(19) Für die Verwaltung der Förderungsprojekte sollten vorrangig die in der Förderungsdatenbank angebotenen Funktionen und Möglichkeiten genutzt werden. Die Förderungsdatenbank sollte um die, für die Fachabteilung zur effektiven Verwaltung der Förderungsprojekte notwendigen, zusätzlichen Funktionen erweitert werden. (TZ 23)

(20) Die „alten“ Förderungsfälle sollten unverzüglich endgültig abgerechnet werden. (TZ 22)

(21) Da aus dem Studentenheimgesetz nicht eindeutig hervorging, ob der Investitionsförderungsplan alle vier Jahre oder jährlich mit einem vierjährigen Planungshorizont zu erstellen war, sollte auf eine diesbezügliche Klarstellung hingewirkt werden. (TZ 8)

Land Oberösterreich

(22) Ein schriftliches Förderungskonzept bzw. messbare Förderungsziele für die direkten Geldzuweisungen an Studentenheime wären festzulegen. Ebenso sollten aus Transparenzgründen diesbezüglich eigene Richtlinien erlassen und veröffentlicht werden. (TZ 26, 27)

(23) Bei der Gewährung direkter Geldzuweisungen wäre die Dauer des widmungsgemäßen Betriebs des Förderungsobjekts einheitlich zu regeln. (TZ 29)

(24) Die Förderungen zur Sicherung von Heimplätzen in anderen Bundesländern sollten dahingehend überprüft werden, ob dadurch tatsächlich über das zu erwartende Ausmaß hinaus oberösterreichische Studierende bei den geförderten Heimträgern des Landes untergebracht werden konnten. (TZ 25)

Land Steiermark

(25) Im Hinblick auf die Geringfügigkeit der direkten Geldzuweisungen sollte deren Wirksamkeit evaluiert werden. (TZ 25)

(26) Im Falle der Aufrechterhaltung der direkten Geldzuweisungen für Studentenheime wären die materiellen Voraussetzungen für die Förderungsvergabe nachvollziehbar zu regeln und zu publizieren. Der Förderungsnehmer wäre dabei auch zu verpflichten, das Studentenheim für eine bestimmte Zeitdauer in Betrieb zu halten. (TZ 26, 29)

UMSETZUNG DER EU-DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie traten Verzögerungen und Abstimmungsschwierigkeiten auf, die auch durch den Projektumfang bedingt waren. Bund und Länder konnten keine Übereinkunft zur Vermeidung von Parallelentwicklungen bei der IT-Umsetzung erzielen.

Der Interpretationsspielraum der Richtlinie stellte eine besondere Herausforderung für eine eindeutige Beurteilung der Rechtslage dar.

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der in Österreich gesetzten rechtlichen, organisatorischen und informationstechnologischen Maßnahmen zur Vorbereitung der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie. (TZ 1)

Gegenstand der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL) wurde von der EU Ende 2006 beschlossen, um den Abbau bürokratischer Hemmnisse bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen und bei Niederlassungen von Dienstleistungserbringern in einem anderen Mitgliedstaat zu bewirken. Dafür sieht die DL-RL die Einrichtung von so genannten einheitlichen Ansprechpartnern vor, die eine One-Stop-Shop-Funktion für die Abwicklung von Verfahren und Formalitäten erfüllen sollen. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die DL-RL bis Ende 2009 umzusetzen. (TZ 2)

Umsetzung in Österreich; Koordination und Projektsteuerung

Zur Umsetzung der DL-RL waren umfangreiche rechtliche, organisatorische und informationstechnologische Maßnahmen zu setzen. Die DL-RL regelt diese Maßnahmen nicht im Detail und lässt auch rechtliche Fragen offen (z.B. hinsichtlich ihrer Anwendung auf bestimmte Rechtsgebiete). (TZ 3)

In Österreich haben Bund, Länder und Gemeinden die DL-RL in ihrem jeweiligen Bereich umzusetzen. Mit Ministerratsbeschluss vom März 2008 wurde dem damaligen BMWA (nunmehr BMWFJ; im Folgenden generell als BMWFJ bezeichnet) die Gesamtkoordination für die Umsetzung der DL-RL übertragen. An der Umsetzungsvorbereitung waren mehrere Arbeitsgruppen beteiligt. Zur Koordination und zum Informationsaustausch richtete das BMWFJ eine Arbeitsgruppe von Umsetzungsbeauftragten des Bundes, der Länder und der Sozialpartner ein. Das BMWFJ

hatte dabei keine Handhabe, verbindliche Beschlüsse oder Maßnahmen aller Beteiligten zu erwirken, gab jedoch Fristen vor und brachte inhaltliche Vorschläge ein. (TZ 4)

Die zur Projektsteuerung eingesetzten Instrumente waren nicht ausreichend. Ein „Multiprojektmanagement“ für eine Gesamtsteuerung aller im Zusammenhang mit der DL-RL stehenden Projekte fehlte. Das BMWFJ war zwar in den meisten mit der Umsetzung befassten Arbeitsgruppen vertreten, für das Gesamtprojekt lagen aber keine aktualisierten Projektpläne, Terminevidenzen oder Übersichten über die Aktivitäten der beteiligten Gruppen vor. (TZ 5)

Rechtliche Maßnahmen

Die Gebietskörperschaften hatten ihre jeweiligen Rechtsnormen in eigener Verantwortung auf die Vereinbarkeit mit der DL-RL zu überprüfen (Normenscreening). Alle rechtlichen Bestimmungen, die der DL-RL nicht entsprachen, waren anzupassen. Anforderungen und Genehmigungsregelungen für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungen waren bis Ende 2009 an die Europäische Kommission zu berichten. Zur wissenschaftlichen Absicherung des Normenscreenings und der Berichterstattung beauftragte das BMWFJ die Universität Salzburg mit einer Studie und stellte sie den betroffenen Bundesministerien und den Ländern zur Verfügung. (TZ 8 bis 10)

Die Länder wickelten das Normenscreening zweckmäßig ab. Die gesamtstaatliche Koordination zwischen den Gebietskörperschaften war jedoch nicht ausreichend; dafür vorgegebene Termine wurden von Bund, Ländern und Gemeinden nicht eingehalten. (TZ 8)

Zur Umsetzung jener Elemente der DL-RL, die für alle Gebietskörperschaften gleichermaßen anwendbar sein sollen, wurde ein Dienstleistungsgesetz des Bundes erarbeitet, für das eine Verfassungsbestimmung mit Zustimmungsrecht des Bundesrats (Kompetenzdeckungsklausel) erforderlich war. Die entsprechende Regierungsvorlage wurde später als geplant im Juli 2009 vom Ministerrat beschlossen. Die parlamentarische Beschlussfassung konnte bis Ende 2009 nicht abgeschlossen werden. Dadurch war auch der rechtzeitige Abschluss aller weiteren erforderlichen Rechtsanpassungen beeinträchtigt. (TZ 6, 7)

Einheitlicher Ansprechpartner

Die Mitgliedstaaten hatten bis Ende 2009 einheitliche Ansprechpartner (EAP) einzurichten, über die ein Dienstleistungserbringer sämtliche Verfahren und Formalitäten, die zur Aufnahme von Dienstleistungen erforderlich sind, aus der Ferne und elektronisch leicht abwickeln kann. (TZ 11)

In Österreich wurden die EAP bei den Ämtern der Landesregierungen eingerichtet. Ihre Aufgabe war auch die Bereitstellung von Informationen für Dienstleistungserbringer und -empfänger, wobei die DL-RL eine taxative Aufzählung von Mindestinformationen enthält. Nach dem DLG-Entwurf haben die Bundesminister oder Landesregierungen dem EAP dafür die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Die jeweils zuständige Gebietskörperschaft haftet für Falschinformationen. (TZ 12)

Projektpläne und Vorkehrungen zur Personalausstattung lagen in den drei überprüften Ländern vor. Die Länder stimmten sich in einer eigens eingerichteten EAP-Arbeitsgruppe ab, mit dem Bund gab es diesbezüglich aber nur einen eingeschränkten Informationsaustausch. Der Zuständigkeitsbereich der EAP, der innerstaatlich zunächst auch auf nicht der DL-RL unterliegende Materien ausgedehnt werden sollte, wurde zuletzt wieder eingeschränkt. (TZ 13)

Verfahrensbeschreibungen

Bund und Länder verfassten im Rahmen des Normenscreenings Listen und Beschreibungen der dienstleistungsrichtlinienrelevanten Verfahren. Die Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu einigen von den EAP bereit zu stellenden Informationen war jedoch nicht ausreichend. Insbesondere zu Rechtsbehelfen, Registern und Verfahren von Kammern hatte das für die Projektkoordination verantwortliche BMWFJ bis Anfang September 2009 keinen Überblick über den Umsetzungsstand. Die Beschreibung der dienstleistungsrichtlinienrelevanten Verwaltungsverfahren war sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene noch nicht abgeschlossen. Es war teilweise noch nicht geklärt, wie die Aktualität insbesondere der Verfahrensbeschreibungen des Bundes gewährleistet werden sollte. (TZ 14, 15)

Umsetzung der IT-Unterstützung

Das BKA übernahm die Koordination der österreichischen IT-Umsetzung, die im Rahmen einer gebietskörperschaftenübergreifenden IT- Projektgruppe erfolgte. (TZ 19)

Es kam zu Projektverzögerungen. Das BKA konnte sich mit den Ländern auf keine gemeinsame Vorgangsweise zur IT-Umsetzung der DL-RL einigen. Die Länder richteten neun Internet-Portale ein. Das BKA entwickelte zu den 19 am häufigsten erwarteten Berufen als Zusatzangebot zu den EAP einen so genannten Dienstleistungsassistenten, dessen Nutzung nicht gesichert war. (TZ 17 bis 21)

Der Dienstleistungsassistent sollte den Dienstleistungserbringer mittels eines elektronischen Frage- und Antwortsystems direkt zu den für ihn relevanten berufsbildbezogenen Informationen bzw. Verfahren leiten und von dort auf das elektronische Informationsangebot des regional zuständigen EAP weiterverweisen. (TZ 17)

Für 2010 war die Integration des Dienstleistungsassistenten in das noch zu schaffende Unternehmensserviceportal geplant, das ebenfalls Informationen und Verfahrensabwicklungen für Unternehmen anbieten soll. Parallelentwicklungen zu den EAP-Portalen der Länder waren nicht auszuschließen. (TZ 21)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA, BMWFJ, Länder Oberösterreich, Steiermark und Wien

(1) Bei Durchführung ähnlich komplexer, Gebietskörperschaften übergreifender Projekte sollten künftig die Verantwortlichkeiten schon bei Projektstart verbindlich festgelegt und Vorkehrungen zu einem koordinierten Vorgehen getroffen werden. So könnte z.B. ein Bund-Länder-Gremium die erforderlichen Maßnahmen abstimmen und deren Umsetzung vorbereiten. Für Meinungsverschiedenheiten sollten Entscheidungsmechanismen bereits im Vorhinein definiert werden. (TZ 4)

(2) Beim Aufbau der Portale der so genannten einheitlichen Ansprechpartner (EAP-Portale) und des Unternehmensserviceportals sollten Bund und Länder zur Vermeidung kostenintensiver Parallelentwicklungen eine Übereinkunft für eine abgestimmte Vorgangsweise erzielen. (TZ 21)

BKA, Länder Oberösterreich, Steiermark und Wien

(3) Bei der Gestaltung des nationalen Portals wäre der Dienstleistungsassistent zu berücksichtigen. (TZ 17)

(4) Gemeinsam sollte festgelegt werden, ob und wie künftig die berufsbildbezogene Struktur des Dienstleistungsassistenten in die IT-Informationsportale miteinbezogen werden kann. (TZ 18)

(5) Nach Abschluss der projektierten Umsetzung sollte evaluiert werden, ob die Umsetzung der elektronischen Leistungskataloge (ELKAT) in Form des ELKAT-Konzepts in den Ländern und im Bund vereinheitlicht werden kann, um künftig ein Zusammenwirken der Portale zu vereinfachen und den elektronischen Datenaustausch zu verbessern. (TZ 20)

Länder Oberösterreich, Steiermark und Wien

(6) Die von den einheitlichen Ansprechpartnern (EAP) bereitgestellten Informationen sollten zur Verbesserung des Informationsservices auf vom Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL) ausgenommene Materien sowie auf Zweifelsfälle ausgedehnt werden, um eine möglichst vollständige Umsetzung der DL-RL zu gewährleisten. (TZ 12) (7) Zum Ausschluss von Haftungsansprüchen sollte die Aktualisierung der Informationen insb. bei Änderungen von Rechtsvorschriften sichergestellt werden. (TZ 12)

(8) Wegen des noch unsicheren Ausmaßes der Inanspruchnahme der EAP sollten deren Personalressourcen mehrmals evaluiert werden. Werbung für den EAP als zentrale Ansprechperson sollte eine raschere Inanspruchnahme unterstützen und österreichweit abgestimmt erfolgen. (TZ 13)

(9) Die Gliederung der Verfahrensinformationen auf den EAP-Portalen sollte darauf überprüft werden, welche weiteren Strukturierungsmerkmale und Suchmöglichkeiten auf Basis der ersten Erfahrungen über Rückmeldungen der Nutzer und die Nutzungshäufigkeit zweckmäßig sind. (TZ 18)

BKA und BMWFJ

(10) Bei Gesetzgebungsschritten von Bund und Ländern sollte die legislative Vorlage künftig so rechtzeitig vorbereitet werden, dass den gesetzgebenden Körperschaften ausreichend Zeit für die Beschlussfassungen bleibt. (TZ 7)

(11) Ein kurzfristiges Abgehen von bereits akkordierten Regelungen, wie bei der Streichung der Allzuständigkeit der EAP, sollte durch eine zeitgerechte Abstimmung möglichst vermieden werden. (TZ 13)

BMWFJ

(12) Bei derart umfangreichen und schwierig zu koordinierenden Projekten wie der Umsetzung der DL-RL sollte die Projektsteuerung und -abwicklung dokumentiert und mit entsprechenden Instrumenten unterstützt werden. Dies schließt u.a. Projektaufträge mit konkreten Verantwortlichkeiten und Fristen, Projektpläne sowie laufend aktualisierte Übersichten über den Projektlauf und die Aktivitäten aller beteiligten Arbeitsgruppen mit Terminevidenzen ein. (TZ 5)

(13) Die Vorgangsweise der Verfahrensaktualisierung auf Bundesebene sollte rasch geklärt werden, um eine aktuelle und fehlerfreie Informationsbereitstellung an die EAP zu gewährleisten. (TZ 15)

Land Wien

(14) Die Überwachung der Aktualität von Verfahrensbeschreibungen sollte wie in den Ländern Oberösterreich und der Steiermark von der jeweiligen Fachabteilung wahrgenommen werden. (TZ 15)