

Bericht des Rechnungshofes

**EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der
Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt
Vereinfachung von Vorschriften**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	10
Glossar	12

BKA

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger
mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften

KURZFASSUNG	18
Prüfungsablauf und -gegenstand	29
Kohäsions- und Strukturpolitik	30
Vereinfachung im EU-Kontext	40
EFRE-Abwicklung 2007–2013 in Österreich	49
Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich	74
Sicht der Förderungsempfänger	92
Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung	117
Einhaltung von EU-Beihilfevorschriften	127
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	132

ANHANG

ANHANG 1: Chronologie	141
ANHANG 2: Bericht an den Kontaktausschuss über die parallele Prüfung zur Vereinfachung des Struktur- fonds-Regelwerks durch die Arbeitsgruppe Strukturfonds	145

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ziele und Fonds der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik	32
Tabelle 2:	Finanzielle Dotierung der EFRE-Regionalprogramme 2007 bis 2013	33
Tabelle 3:	Anteil des Bundes an der nationalen Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme	34
Tabelle 4:	Aktueller Umsetzungsstand der EFRE-Regionalprogramme	36
Tabelle 5:	Nationale Kofinanzierung bei EFRE-Genehmigungen	39
Tabelle 6:	Bedeutung von Förderfähigkeitsfehlern beim EFRE	44
Tabelle 7:	EU-weite Vereinfachungsmaßnahmen (EFRE) 2008 bis 2011 im Überblick	48
Tabelle 8:	Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem	51
Tabelle 9:	Formelle und informelle Koordination von Aufgaben im Bereich der EU-Regionalpolitik	54
Tabelle 10:	Umfang der Verwaltungs- und Kontrollsystem-Beschreibungen	57
Tabelle 11:	NFFR-Stufenbau der Rechtsgrundlagen für die EFRE-Förderfähigkeit	67
Tabelle 12:	Zahl der Förderstellen und Richtlinien in den EFRE-Regionalprogrammen	69
Tabelle 13:	Stand der Anpassung spezifischer Förderrichtlinien	71

Tabelle 14:	Nationale Umsetzung von EU-Vereinfachungsmaßnahmen _____	75
Tabelle 15:	Quantitativer Umfang der Anwendung der Maßnahmen Nr. 1 bis 3 _____	77
Tabelle 16:	Schritte von der Input- zur Ergebnisorientierung ____	79
Tabelle 17:	Gemeinkostenpauschale _____	83
Tabelle 18:	Vergleich der Ist-Kosten- und Pauschalsatzmethode bei Personalkosten _____	86
Tabelle 19:	Modelle zur Berechnung von unbezahlter Arbeit ____	87
Tabelle 20:	Pauschalbetrag _____	89
Tabelle 21:	Einzelentscheidungen der Länder _____	102
Tabelle 22:	Funktionen im Förderprozess bei Einzelentscheidungen _____	106
Tabelle 23:	Unterschiede bei nationalen und bei EFRE-Förderkontrollen aus Sicht der Förderungsempfänger _____	125

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008
AG	Arbeitsgruppe
Allg. SF-V0	Allgemeine Strukturfonds-Verordnung (EG) Nr. 1083/2006
ARR 2004	Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004), BGBl. II Nr. 51/2004
Art.	Artikel
AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ERH	Europäischer Rechnungshof
ERP	European Recovery Program (Marshall-Plan zum Wieder- aufbau Europas)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUR	Euro
F&E	Forschung und Entwicklung
FFG	Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H.
FLC	First Level Control
FTEI	Forschung, technologische Entwicklung und Innovation
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
KPC	Kommunalkredit Public Consulting
lt.	laut

Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NFFR	Nationale Förderfähigkeitsregeln für den EFRE
Nr.	Nummer
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde(n)
ÖHT	Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RMB	Regionalmanagement Burgenland GmbH
RWB	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Operationelles Programm Vorarlberg
RWF	Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit – Operationelles Programm Salzburg
SEK	Standardeinheitskosten
SF	Strukturfonds
SLC	Second Level Control
STRAT.AT	Strategischer Rahmenplan Österreichs 2007–2013
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VFS	Verantwortliche Förderstelle
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VO	Verordnung
WIBAG	Wirtschaftsservice Burgenland AG
z.B.	zum Beispiel
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofes

Glossar

Arbeitsgruppe Strukturfonds

Vom Kontaktausschuss im Jahr 2000 eingerichtete Arbeitsgruppe (AG). Im Oktober 2011 erhielt die AG den Auftrag zu einer koordinierten Untersuchung und Berichterstattung zum Thema „Vereinfachung der Verordnungen“ im Bereich der EU-Strukturfonds 2007–2013. Seit ihrem Bestehen war dies das fünfte Mandat der AG (daher AG Strukturfonds V).

Better Regulation (Bessere Rechtsetzung)

Der Begriff stammt aus der Lissabon-Strategie (nunmehr Europa 2020-Strategie) der EU. Er umfasst Maßnahmen zur Vereinfachung und Effizienzsteigerung der europäischen Gesetzgebung, u.a. auch der Strukturfondsvorschriften.

First Level Control – FLC

Die auf der Ebene der Förderstellen angesiedelte erste Kontrollebene bzw. Verwaltungskontrolle überprüft vor jeder Auszahlung die Abrechnungen der Förderungsempfänger sowie stichprobenweise auch geförderte Projekte vor Ort.

Förderbarwert

Das EU-Wettbewerbsrecht verlangt die Umrechnung jeder Förderung in ihren Wert bezogen auf den Zeitpunkt des Beginns des geförderten Projekts. Dieser rechnerische Wert heißt Förderbarwert oder (Brutto)Subventionsäquivalent. Bei einem Zuschuss ist in der Regel der Förderbarwert gleich hoch wie der Zuschussbetrag selbst. Bei geförderten Krediten bzw. Haftungen wird der Zinsvorteil gegenüber den marktüblichen Konditionen in einen Barwert umgerechnet (per Abzinsung ermittelter Gegenwartswert der Förderung).

Förderungsfähige (zuschussfähige) Kosten

In der Förderzusage genehmigte maximale Kosten eines Vorhabens, die gemäß den jeweiligen Richtlinien für eine Förderung aus EFRE- und nationalen Mitteln in Betracht kommen. Die Förderintensität ist die Höhe der genehmigten Fördermittel im Verhältnis zu den genehmigten zuschussfähigen Kosten eines Vorhabens.

Geteilte Mittelverwaltung

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung der Strukturfonds nehmen die Mitgliedstaaten Aufgaben beim Vollzug des EU-Haushaltsplans wahr. Der Europäischen Kommission kommt dabei eine Aufsichtsfunktion zu.

Kofinanzierung

Die von der Europäischen Kommission genehmigten Strukturfondsprogramme sehen neben Mitteln aus dem EU-Haushalt verpflichtend auch finanzielle Mindestbeiträge der Mitgliedstaaten (nationale Kofinanzierung) vor.

Kontaktausschuss

Zusammenschluss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofs.

Lissabon-Strategie/Europa 2020-Strategie der EU

Die Lissabon-Strategie der EU vom März 2000 zielte auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung ab. Die EU-Kohäsionspolitik 2007 bis 2013 soll zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie bzw. der im Juni 2010 beschlossenen Nachfolgestrategie für Beschäftigung sowie intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Europa 2020-Strategie) beitragen.

Operationelles Programm

Von einem Mitgliedstaat erstelltes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Festlegung der Entwicklungsziele, Strategien und Prioritäten sowie Finanzmittel (EU-Mittel und nationale Kofinanzierung) für eine mehrjährige Programmperiode.

Phasing Out-Gebiete

EU-Regionen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 % der EU-15 und über 75 % der EU-25 liegt, erhalten gemäß Art. 8 Allg. SF-VO im Rahmen des Ziels Konvergenz von 2007 bis längstens Ende 2013 eine Übergangsunterstützung. Dies trifft in Österreich für das Burgenland zu.

Regional Governance

Regional Governance ist ein Strategiefeld im horizontalen Förderschwerpunkt Governance des STRAT.AT und dient der Unterstützung und Stärkung der Zusammenarbeit der regionalen Akteure u.a. durch Professionalisierung und bessere Vernetzung von Einrichtungen.

Second Level Control – SLC

Die Prüfbehörde als Kontrolle der zweiten Ebene überprüft das effektive Funktionieren der für die EU-Programme eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch Systemkontrollen sowie Stichprobenkontrollen von Projekten, deren Ausgaben der Europäischen Kommission bereits als förderfähig gemeldet wurden.

Standard(einheits)kosten

Für einen längeren Zeitraum geltende (Plan-)Kosten pro Leistungseinheit, z.B. Personalkosten pro Arbeitsstunde.

STRAT.AT

Kurzbezeichnung für Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007–2013, das strategische Grundlagendokument für die Programmperiode 2007–2013.

Verantwortliche Förderstelle (VFS)

Für die Umsetzung einzelner Aktivitäten der Operationellen Programme benannte zwischengeschaltete Bundes- oder Landesförderstellen der Verwaltungsbehörde (z.B. ERP-Fonds, Abteilung im Amt der Landesregierung).

Verhältnismäßigkeit

Grundsatz für die Verwaltung und Kontrolle von EU-Strukturfondsmitteln. Die eingesetzten administrativen und finanziellen Ressourcen müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Gesamtbetrag des Ausgabenvolumens eines Operationellen Programms stehen.

Zuverlässigkeitserklärung (ZVE)

Der Europäische Rechnungshof hat dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Diese bildet eine der Grundlagen im Entlastungsverfahren über den Vollzug des EU-Budgets – letztverantwortlich – durch die Europäische Kommission.

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften

Aus Sicht von Förderungsempfängern und Verwaltungsstellen galten Projekte des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) im Allgemeinen als deutlich aufwändiger als vergleichbare national geförderte Projekte, vor allem mit Bezug auf Nachweis- und Belegpflichten sowie Umfang und Häufigkeit von Prüfungen. Zur Vereinfachung und Reduktion von Abwicklungsfehlern erlaubte die EU ab Mai 2009 u.a. auch Kostenpauschalen. Österreich griff diese Option unverzüglich auf, die rechtliche Umsetzung dauerte jedoch bis September 2010. In Summe kamen in den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg bis Ende 2011 bei über 50 % der dafür geeigneten (personalintensiven) EFRE-Projekte Kostenpauschalen zur Anwendung. Aus Sicht von Unternehmen vereinfachten sie die Personalkostenabrechnung in EFRE-Projekten deutlich.

An der Umsetzung der neun EFRE-Regionalprogramme wirkten 37 Förderstellen mit 69 (von 92 vorgesehenen) Richtlinien mit. Das historisch gewachsene und komplexe System zeichnete sich weitgehend durch freiwillige, informelle Kooperation der beteiligten Stellen aus. Die (formalen) EU-Anforderungen an die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EFRE-Regionalprogramme 2007–2013 erhöhten Komplexität und Aufwand weiter. Widersprüche zwischen Rechtsvorschriften und legistische Mängel trugen zu Rechtsunsicherheit bei. Die EFRE-Abwicklung berührende Fragen der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des nationalen Fördersystems (vor allem Förderlegistik, e-Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) fanden keine systematische Aufmerksamkeit.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung im BKA sowie in den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg war es, insbesondere zu beurteilen, in welchem Ausmaß unter den geltenden Rahmenbedingungen ausgewählt, in den Jahren 2008 bis 2011 in Kraft getretene EU-Maßnahmen zur vereinfachten Abwicklung von EU-Förderungen im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich umgesetzt und ob die von der EU angestrebten Vereinfachungen auch auf Ebene der Förderungsempfänger wirksam wurden. (TZ 1)

Mittelausstattung und Inanspruchnahme

Der EU-Finanzrahmen 2007–2013 sah für Kohäsions- und Strukturpolitik Mittel in Höhe von rd. 348,4 Mrd. EUR vor. Der Anteil Österreichs an diesen Mitteln belief sich auf rd. 1,46 Mrd. EUR (bzw. 0,42 %), davon entfielen rd. 680,1 Mio. EUR auf neun, im Zeitraum 2007 bis 2013 im Rahmen des EFRE finanzierte Regionalprogramme der Länder. (TZ 3)

Die vor der Programmeinreichung beschlossene nationale Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme aus Bundes- und Landesmitteln beschränkte sich auf die Mindestvorgaben der EU. Die Kofinanzierungsbeiträge der Länder lagen – mit Ausnahme des Landes Salzburg – über jenen des Bundes. Die Verringerung des ursprünglich geplanten Kofinanzierungsanteils des Bundes war bei gesamthafter Betrachtung auf die unterplanmäßige Beteiligung der Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. (FFG) – der aufgrund der strategischen Ausrichtung der EFRE-Regionalprogramme auf Forschung und Innovation erhebliche Bedeutung zukam – an der finanziellen Umsetzung der Programme zurückzuführen. (TZ 4)

Das tatsächliche Bewilligungsvolumen aller EFRE-Regionalprogramme lag merkbar unter dem nach sechs von insgesamt sieben Programmjahren rechnerisch erwartbaren Volumen. Die zuständigen Behörden setzten intensive Anstrengungen zur Vermeidung einer automatischen Mittelaufhebung durch die Europäische Kommission. Mit dem Ende 2012 immer noch niedrigen Auszahlungsstand entstand ein erheblicher Umsetzungs- und Abrechnungsdruck. (TZ 5)

Vereinfachung im EU-Kontext

Aus Sicht von Förderungsempfängern wie auch von Verwaltungen in den Mitgliedstaaten galt die Abwicklung von EFRE-Projekten im Allgemeinen als aufwändiger als die Abwicklung vergleichbarer, national geförderter Projekte. Vor allem galt dies für personalintensive Projekte im F&E-Bereich. Gründe dafür waren insbesondere die mit der zunehmenden Bedeutung der Kohäsions- und Strukturpolitik wachsende Komplexität der Vorschriften, die gestiegenen Anforderungen aufgrund der geteilten Mittelverwaltung (Europäische Kommission und Mitgliedstaaten), die von der Europäischen Kommission insbesondere ab 2005 gesetzten Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und ihr entschiedeneres Vorgehen gegen Systemschwächen in Form vermehrt verhängter Zahlungsaussetzungen bzw. Finanzkorrekturen. (TZ 7)

Die ab 2008 in die Wege geleiteten Vereinfachungen der Strukturfondsvorschriften sollten zur Reduktion potenzieller Fehlerquellen und zur Erlangung einer positiven Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) durch den Europäischen Rechnungshof beitragen, standen aber auch im Kontext der „Better Regulation“-Initiative zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Reform der EU-Haushaltsordnung. (TZ 8 bis 11)

Die in den Jahren 2008 bis 2011 vereinfachten Bestimmungen der Strukturfondsverordnungen (SF-VO) der Periode 2007–2013 betrafen auch Regelungen zur Förderfähigkeit bzw. zur optionalen Anwendung von Pauschalen. (TZ 13)

EFRE-Abwicklung 2007–2013 in Österreich

Das historisch gewachsene und komplexe nationale Fördersystem im Bereich der EFRE-Umsetzung zeichnete sich durch ein hohes Maß an freiwilliger und informeller Kooperation der beteiligten Bundes- und Landesstellen aus. Die (formalen) EU-Anforderungen an die national einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Abwicklung der EFRE-Regionalprogramme stellten damit – entgegen den EU-Vereinfachungsbemühungen – eine besondere Herausforderung dar und erhöhten die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter. (TZ 14)

Zur formalrechtlichen Regelung der Aufgaben und Verantwortung der EU-Programmbehörden schlossen Bund und Länder wie in der Periode 2000–2006 eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG ab. Diese regelte zweckmäßigerweise auch die Haftung und Kostentragung im Falle von durch die Europäische Kommission verhängten Finanzkorrekturen. Das darüber hinaus erforderliche Zusammenwirken von Bund und Ländern blieb weitgehend informell. Die EFRE-Abwicklung berührende Fragen der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der nationalen Förderabwicklung (vor allem Förderlogistik, e-Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) fanden keine systematische Aufmerksamkeit. (TZ 15)

Die der Europäischen Kommission vor dem ersten Zahlungsantrag vorzulegende detaillierte Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) umfasste in den vom RH überprüften Ländern 125 bis 160 Seiten zuzüglich jeweils 110 bis 150 Referenzdokumente (mit weiteren 60 bis 80 Subdokumenten). Der hohe Grad an Detaillierung der schriftlichen Ausformulierung von Zuständigkeiten und Verfahren ging mit einem – gemessen am Nutzen der VKS-Beschreibungen für die zuständigen Stellen in Österreich – vergleichsweise hohen zeitlichen Aufwand für die Erstellung und laufende Aktualisierung der Unterlagen einher. (TZ 16)

Die VKS-Beschreibungen umfassten auch förmliche Vereinbarungen der Verwaltungsbehörden mit ihren zwischengeschalteten Förderstellen über wechselseitige Verpflichtungen, die Delegation von Aufgaben sowie Fragen der Aufsicht und der Haftung. Weder die Verwaltungsbehörde des Landes Vorarlberg noch die zwischengeschaltete Bundesförderstelle FFG achteten auf die Einhaltung bilateral vereinbarter Bestimmungen. (TZ 17)

Das Land Salzburg entwickelte zweckmäßigerweise eine (notifizierte) EFRE-Landesförderrichtlinie und sah darin aus Gründen der Verwaltungseffizienz Projektmindestgrößen (Bagatellgrenzen) vor. (TZ 18)

Während die Projektauswahlkriterien der EFRE-Regionalprogramme Burgenland und Salzburg u.a. der Förderung von Unternehmen, die erstmals oder bisher unregelmäßig Forschungs- und Entwicklungsprojekte (F&E-Projekte) umsetzten, Vorrang einräumten, bevorzugte die FFG im Allgemeinen Projektträger, die bereits EFRE- bzw. nationale F&E-Förderungserfahrung hatten und über ein gut funktionierendes Rechnungswesen verfügten. Dies verdeutlichte einen bereits auf EU-Ebene bestehenden Zielkonflikt zwischen stärkerer strategischer Ausrichtung auf oft risikoreichere Forschungs- und Innovationsförderung und höherer Gebarungssicherheit. (TZ 19)

Die auf nationaler Ebene festgelegten EFRE-Förderfähigkeitsregeln (NFFR) bezweckten eine richtlinienähnliche Selbstbindung der mit der EFRE-Abwicklung befassten Stellen des Bundes und der Länder. Die NFFR entsprachen nur eingeschränkt den legislatischen Richtlinien des BKA für Rechtsvorschriften. (TZ 20)

Der hierarchische Stufenbau und einzelne Bestimmungen der für die EFRE-Umsetzung maßgeblichen Rechtsgrundlagen wiesen Widersprüche auf. Bei wortgetreuer Auslegung der subsidiär anwendbaren NFFR waren die EU-rechtlich ab 2009 zulässigen Pauschaloptionen national zum Teil nicht anwendbar. (TZ 21)

So sahen die Förderrichtlinien der FFG aus dem Jahr 2008 eine Abrechnung von Ist-Kosten vor. Die FFG als zwischengeschaltete Bundesförderstelle genehmigte dennoch ab Oktober 2010 im Rahmen ihrer Förderverträge unter Verweis auf die geänderten Bestimmungen der NFFR die Abrechnung von Pauschalkosten. (TZ 22)

Insgesamt beteiligten sich an der Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme 37 Förderstellen mit 92 dafür vorgesehenen Richtlinien. Bis November 2012 kamen davon 69 Richtlinien tatsächlich zum Einsatz, wovon rd. 22 % auf den Bund und rd. 78 % auf die Länder entfielen. Auf die zehn umsetzungstärksten Richtlinien – vier Bundes- und sechs Länderrichtlinien – entfielen knapp 30 % der von Jänner 2007 bis November 2012 bewilligten EFRE-Mittel. (TZ 22)

Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

Die zuständigen Stellen in Österreich griffen die Pauschaloptionen unverzüglich auf und konnten trotz ungünstiger Rahmenbedingungen Modelle zur österreichweiten Umsetzung entwickeln, diese mit der Europäischen Kommission abstimmen und ab Herbst 2010 in die Praxis umsetzen. (TZ 26 und 27)

Von den prüfungsgegenständlichen Vereinfachungsmaßnahmen kamen in Österreich die Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) und Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) zur Anwendung. Das Ausmaß der Umsetzung in den drei überprüften Ländern belief sich – gemessen an der Anzahl der dafür in Frage kommenden bewilligten Projekte (personalintensive Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsprojekte) – auf rd. 60 % bei Maßnahme Nr. 1 bzw. rd. 53 % bei Maßnahme Nr. 2. (TZ 25)

Das österreichische Modell einer Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) stellte auf die direkt projektbezogenen Personalkosten ab. Eine empirische Untersuchung untermauerte die Angemessenheit der mit 20 % festgesetzten Pauschale. Die Schaffung von Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten bzw. zu direkten Kosten schmälerte jedoch den potenziellen Vereinfachungseffekt. Die diesbezüglichen Ermessensentscheidungen erhöhten tendenziell sowohl den Verwaltungs- und Prüfaufwand wie auch das Fehlerrisiko. Letzteres galt insbesondere für den Fall einer Kombination von Pauschaloptionen. Da maßgebliche Förderstellen eine Förderung von Gemeinkosten bei EFRE-Projekten wegen des zu hohen Verwaltungsaufwands zuvor ausgeschlossen hatten, kam die Anwendung einer Gemeinkostenpauschale von 20 % einer entsprechenden Erhöhung der Förderung von EFRE-Projekten gleich. (TZ 28)

Das österreichische Modell für Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) zur vereinfachten Berechnung von Personalkosten beruhte auf einer Formel mit pauschalen Elementen (Lohnnebenkostenfaktor, Jahresstundenteiler). Zur vereinfachten Berechnung der als Sachkosten förderfähigen Arbeitskosten von an EFRE-Projekten mitarbeitenden Selbständigen (Unternehmern) wurde – gestützt auf eine Analyse von Kollektivverträgen – ein Standardstundensatz von 30 EUR für max. 900 Jahresstunden festgelegt. (TZ 29)

Weitere optionale bzw. nicht-optionale Vereinfachungsmaßnahmen wurden nicht aufgegriffen bzw. kamen nicht zum Einsatz, sei es mangels konkreter Anwendungsfälle oder mangels erkennbarer Vereinfachungseffekte. Eine Umsetzung ausgewählter Maßnahmen in der nächsten Programmperiode wurde angedacht. (TZ 32)

Sicht der Förderungsempfänger

Förderungsempfänger bewerteten insbesondere die von ihren internen Verfahren und Abläufen (work flow) sowie EDV-Standards abweichenden Anforderungen der Förderstellen als aufwändig. Dies betraf die Häufigkeit und Genauigkeit von Zeitaufzeichnungen sowie die Schnittstellen zwischen elektronischen Verfahren (Rechnungswesen, Lohn- und Gehaltsverrechnung, Zeiterfassung) der Unternehmen und den auf Originalpapierdokumente abstellenden Abrechnungsverfahren der Förderstellen. Förderungsempfänger führten für EFRE-Projekte parallele Dokumentations- und Ablagesysteme, die – je nach Förderstelle – teilweise unterschiedlichen Anforderungen zu genügen hatten. Förderungsempfänger mit mehrjähriger Erfahrung in der Umsetzung betrieblicher Forschungsprojekte erachteten die Förderungen der überprüften Länder im Allgemeinen als weni-

ger aufwändig als jene der Bundesförderstelle FFG. Die höchsten Anforderungen bestanden aus ihrer Sicht bei EFRE-Förderungen. Die Anwendung der Pauschalsätze vereinfachte aus Sicht der Unternehmen sowohl die Ermittlung wie auch den Nachweis der in einem EFRE-Projekt abgerechneten Personalkosten. (TZ 34)

EDV-Maßnahmen (Stichwort: e-Cohesion) sollten gemäß den Vorschlägen der Europäischen Kommission für die Periode 2014–2020 den Verwaltungsaufwand für Förderungsempfänger und Förderstellen deutlich verringern. Die Förderstellen des Bundes und der drei überprüften Länder verfügten über unterschiedliche elektronische Standards. Sie kommunizierten mit den Antragstellern bzw. Förderungsempfängern über (downloadbare) Papierformulare per Post bzw. elektronisch per E-Mail, teilweise auch über Web-Plattformen. (TZ 35)

Mangels eindeutiger Bestimmungen zur Handhabung elektronischer Belege erkannten die zwischengeschalteten Förderstellen im Rahmen ihrer Verwaltungsprüfungen nur Papierbelege als Originale an. Aus Sicht der Förderstellen und der Förderungsempfänger entstand daraus ein erheblicher, für das Ziel der Gebarungssicherheit jedoch nur bedingt zweckmäßiger Mehraufwand. Das BKA urgierte im Juli 2008 zur Frage der Zulässigkeit elektronischer Originalbelege im Förderwesen eine Lösung beim BMF und argumentierte, dass die Anwendung der haushaltsrechtlichen Prüfstandards in der Praxis sowie eine verpflichtende wechselseitige Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder mehr zur Vermeidung von Doppelförderungen beitragen würden, als die händische Entwertung von grundsätzlich ebenfalls reproduzierbaren Papierbelegen. (TZ 36)

Der Prüfaufwand für EFRE-finanzierte Projekte war in der Wahrnehmung der Förderungsempfänger höher als jener für national finanzierte Vorhaben. Unterschiede bestanden insbesondere im Prüfumfang, in der Prüftiefe und -methodik, bei den Nachweis- und Belegerfordernissen, in der Kontrollwahrscheinlichkeit bzw. Anzahl der Prüfinstanzen. Mängel in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-Projekten zogen überdies EU-rechtliche Sanktionen für die betreffenden Programme bzw. Förderstellen nach sich. (TZ 50)

Förderrichtlinien schaffen als Selbstbindung der Verwaltung ein höheres Maß an Transparenz über Voraussetzungen und Verfahren der nicht-hoheitlichen Förderungsvergabe und binden den Förderungsgeber an das Gleichbehandlungsgebot. Bis November 2012 wurden 86,9 % der EFRE-Projekte bzw. knapp vier Fünftel der öffentlichen Mittel (EFRE und nationale Kofinanzierung) im Rah-

men der neun EFRE-Regionalprogramme auf Basis von Förderrichtlinien bewilligt, 13,1 % der Projekte bzw. gut ein Fünftel (21,9 %) der öffentlichen Mittel dagegen im Wege von Einzelentscheidungen der Landesregierungen. Vorarlberg bewilligte rd. 45 % seiner EFRE-Projekte im Rahmen von Einzelentscheidungen, das Burgenland rund ein Viertel, Salzburg dagegen nur 2,0 %. (TZ 37)

Aus Sicht der Förderungsempfänger bestanden bei Einzelentscheidungsprojekten im Vergleich zu richtlinienbasierten Projekten erhebliche Unterschiede in den Anforderungen an Antragstellung, Projektbegutachtung, rechtsverbindliche Förderzusage und Kontrolle. Insgesamt gesehen erwiesen sich Einzelentscheidungsprojekte als deutlich weniger verwaltungsaufwändig, was teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit sowie der gebotenen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln ging. (TZ 38 bis 42)

Vereinfachungen in der EFRE-Programmabwicklung

Eine Evaluierung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) bewertete die EU-Kohäsionspolitik in Österreich im Zeitraum 1995 bis 2007 rückblickend ambivalent: Die Möglichkeit zur Reform des Fördersystems, etwa eine Bündelung von Förderstellen, wäre verabsäumt worden. Gemessen an der Anzahl ihrer institutionellen Vertreter dominierten die Förderstellen das System der EFRE-Umsetzung. Eine auf Effizienz und Gebarungssicherheit der EFRE-Abwicklung insgesamt ausgerichtete budget- und haushaltsrechtliche Sicht fehlte weitgehend. (TZ 44, 45)

Im November 2012 sprach sich die Stellvertreterkommission der ÖROK grundsätzlich für die Einrichtung einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde und eines österreichweiten EFRE-Programms in der Programmperiode 2014–2020 aus und beauftragte die ÖROK, die Klärung der genauen Rahmenbedingungen auszuarbeiten. (TZ 46)

Anforderungen der EU-Finanzkontrolle

Die EFRE-Prüfbehörde überprüfte gemäß den EU-Vorgaben das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Im November 2011 überprüfte die Europäische Kommission die Arbeit der Prüfbehörde und bewertete sie als zuverlässig und EU-konform. Die Personalressourcen der Prüfbehörde erachtete sie jedoch als nicht ausreichend. Im März 2012 stellte die Prüfbehörde im Rahmen einer Systemprüfung eine nur teilweise gegebene Funktionsfähigkeit der Bescheinigungsbehörde fest. Zudem gab sie in ihrem Jahreskontrollbericht zum Ausgabenjahr 2010 an die Europäische Kommission wegen zu hoher Fehlerquoten in zwei (nicht

prüfungsgegenständlichen) EFRE-Programmen eine eingeschränkt positive Stellungnahme ab. Die Europäische Kommission setzte im Mai 2012 die Zwischenzahlungen für alle EFRE-Regionalprogramme aus, darunter auch jene der überprüften Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg. Nachdem die betroffenen Stellen Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel umgesetzt hatten, hob die Europäische Kommission die Aussetzung der Zwischenzahlungen ab Juli 2012 in Etappen wieder auf. (TZ 47)

Da die Umsetzung von innovativen Projekten im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme als risikobehaftet im Hinblick auf Abwicklungsfehler galt, wurden österreichweit Mittel von innovativeren Projekten zu konventionelleren bzw. weniger personalintensiven Investitionsprojekten umgeschichtet. (TZ 48)

Geeignete Foren für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch der Projektprüfer auf Ebene der Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen existierten nicht. Aus Prüfungen der EFRE-Mittel wurden in der Regel keine systematischen Schlussfolgerungen hinsichtlich allfälliger Probleme in der nationalen Förderungsabwicklung gezogen. (TZ 49)

Die bei EFRE-Projekten festgestellten Fehler würden in der Regel auch im Falle von nationalen Kontrollen zu Prüffeststellungen führen. Nationale Förderungen unterlagen deutlich weniger verwaltungsinternen Kontrollen als vergleichbare EFRE-Förderungen. Mängel in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-Projekten zogen überdies Sanktionen für die betreffenden Programme bzw. zuständigen Programmbehörden und Förderstellen nach sich. (TZ 50)

Sonstige Feststellungen

Weder teilten die Förderungsnehmer der FFG erhaltene Forschungsprämien mit, noch ging die FFG Hinweisen auf erhaltene Prämien nach. Damit verletzte die FFG ihre Verpflichtung zur Überprüfung der beihilfenrechtlichen Höchstgrenzen. Eine Doppelförderung aus direkten öffentlichen Mitteln und Mitteln der Forschungsprämie konnte nicht ausgeschlossen werden. (TZ 52)

Die EFRE-Förderung von Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten lief dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zuwider und war in bestimmten Fällen als mögliche Umgehung der geltenden EU-Beihilfevorschriften zu werten. (TZ 53)

Kenndaten zu den EU-Strukturfonds, Bereich Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Rechtsgrundlagen (Auszug)

EU-Recht

Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, ABL. L 201 vom 31. Juli 2006

Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABL. L 210 vom 31. Juli 2006

Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und zur Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABL. L 45 vom 15. Februar 2007

Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, ABL. L 291 vom 21. Oktober 2006

Verordnung (EG) Nr. 1341/2008 des Rates vom 18. Dezember 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 in Bezug auf bestimmte Einnahmen schaffende Projekte, ABL. L 348 vom 24. Dezember 2008

Verordnung (EG) Nr. 284/2009 des Rates vom 7. April 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 in Bezug auf bestimmte Vorschriften zur finanziellen Abwicklung, ABL. L 94 vom 8. April 2009

Verordnung (EG) Nr. 397/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 in Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Bereich Wohnungsbau, ABL. 126 vom 21. Mai 2009

Verordnung (EG) Nr. 846/2009 der Kommission vom 1. September 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006, ABL. L 250 vom 23. September 2009

Verordnung (EG) Nr. 539/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 im Hinblick auf die Vereinfachung bestimmter Anforderungen und im Hinblick auf bestimmte Bestimmungen bezüglich der finanziellen Verwaltung, ABL. L 158 vom 24. Juni 2010

Verordnung (EU) Nr. 832/2010 der Kommission vom 17. September 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006, ABL. L 248 vom 22. September 2010

Verordnung (EU) Nr. 1236/2011 der Kommission vom 29. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 hinsichtlich der Investitionen mittels Finanzierungsinstrumenten, ABL. 317 vom 30. November 2011

Verordnung (EU) Nr. 1310/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 im Hinblick auf rückzahlbare Unterstützung und Finanzierungstechniken und bestimmte Bestimmungen im Zusammenhang mit der Ausgabenklärung, ABL. L 337 vom 20. Dezember 2011

Verordnung (EU) Nr. 1311/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 zu Vorkehrungen für die finanzielle Abwicklung in Bezug auf bestimmte, hinsichtlich ihrer Finanzstabilität von gravierenden Schwierigkeiten betroffene bzw. ernstlich bedrohte Mitgliedstaaten, ABL. 337 vom 20. Dezember 2011

Vorschlag der Europäischen Kommission vom 6. Oktober 2011 (KOM(2011) 615 endgültig) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006

Fortsetzung: Kenndaten zu den EU-Strukturfonds, Bereich Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)
Österreichisches Recht

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008

Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich, Version 2.1, beschlossen am 5. Oktober 2011, rückwirkend in Kraft per 17. September 2010 (Nationale Förderfähigkeitsregeln, NFFR)

Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln – ARR 2004, BGBl. II Nr. 51/2004 i.d.g.F.

Wesentliche Sonderrichtlinien

- Richtlinien für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH zur Förderung von Forschung, Technologie, Entwicklung und Innovation (FFG-Richtlinien) gemäß § 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes zur Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG-G) des BMVIT vom 16. Mai 2008 und des BMW vom 9. Mai 2008
- Richtlinien zur Förderung der wirtschaftlich-technischen Forschung und Technologieentwicklung (FTE-Richtlinien) gemäß § 11 Z 1 bis 5 des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes (FTFG) des BMVIT vom 19. November 2007 und des BMWA vom 30. November 2007
- Burgenland, WIBAG, Wirtschaftsförderung des Landes Burgenland, Rahmenrichtlinie
- Land Salzburg, Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Programms zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Salzburg 2007–2013 (RWF Richtlinie), Stand 1. Jänner 2011
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, Richtlinie zur Gewährung von Beiträgen zur Förderung der betrieblichen Forschung & Entwicklung (Vorarlberger F&E-Projektförderung)

Behörden laut EU-Vorgaben

Verwaltungsbehörde (pro EFRE-Regionalprogramm)	<p>Programm Phasing Out Burgenland: Regionalmanagement Burgenland GmbH (im Auftrag der Burgenländischen Landesregierung)</p> <p>Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Salzburg: Abteilung 1, Fachreferat 1/01 (Regionalentwicklung und EU-Regionalpolitik) des Amtes der Salzburger Landesregierung</p> <p>Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg: Abteilung Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen des Amtes der Vorarlberger Landesregierung</p>
Bescheinigungsbehörde (für alle EFRE-Regionalprogramme)	Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4
Prüfbehörde (für alle EFRE-Regionalprogramme)	Bundeskanzleramt, Abteilung IV/3

Fortsetzung: Kenndaten zu den EU-Strukturfonds, Bereich Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Finanzielle Dotierung 2007 bis 2013

Programme	EU-Mittel (EFRE, ESF)	Nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder	Öffentliche Mittel gesamt	Anteil an EFRE- Programmen
	in Mio. EUR			in %
Alle Strukturfonds-Programme	1.461,2	1.210,8	2.672,0	–
davon				
Alle EFRE-Regionalprogramme (ohne ETZ)	680,1	596,7	1.276,8	100,0
davon				
Programm Phasing Out Burgenland	125,0	41,7	166,7	13,1
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Salzburg	13,8	13,8	27,6	2,2
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg	17,7	17,7	35,3	2,8

Bewilligte Förderungen 2007 bis 7. Dezember 2012

EFRE-Regionalprogramme	Öffentliche Mittel gesamt	Bewilligte öffentliche Mittel	Bewilligungs- grad
	in Mio. EUR		in %
Programm Phasing Out Burgenland	166,7	127,9	76,7
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Salzburg	27,6	24,1	87,2
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg	35,3	36,1	102,2

Ausgezahlte, an die Europäische Kommission gemeldete förderfähige Ausgaben 2007 bis 7. Dezember 2012

EFRE-Regionalprogramme	Öffentliche Mittel gesamt	Gemeldete Ausgaben	Auszahlungs- grad
	in Mio. EUR		in %
Programm Phasing Out Burgenland	166,7	79,3	47,6
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Salzburg	27,6	13,1	47,3
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg	35,3	17,1	48,3

Stand: 7. Dezember 2012; Rundungsdifferenzen möglich

Anmerkungen: Nationale Kofinanzierung =

Einsatz nationaler öffentlicher Mittel zur Auslösung der aus dem EU-Budget finanzierten EFRE-Mittel

Öffentliche Mittel = nationale öffentliche Mittel und aus dem EU-Budget finanzierte EFRE-Mittel

Bewilligte Mittel = genehmigte öffentliche Mittel

Gemeldete Ausgaben = an die Europäische Kommission gemeldete, bereits ausbezahlte nationale öffentliche Mittel und EFRE-Mittel

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds, Bundeskanzleramt

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juni bis Dezember 2012 im BKA, den Ämtern der Landesregierungen von Burgenland, Salzburg und Vorarlberg sowie in von diesen eingebundenen Verwaltungs- bzw. Förderstellen die Abwicklung der Operationellen Programme
 - „Phasing Out Burgenland 2007–2013 – EFRE“
(Programm Phasing Out Burgenland),
 - „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Salzburg 2007–2013
(Programm RWF Salzburg) und
 - „Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg 2007–2013“
(Programm RWB Vorarlberg).

Ziel der Überprüfung war zu beurteilen, in welchem Ausmaß unter den geltenden Rahmenbedingungen ausgewählte, in den Jahren 2008 bis 2011 durch Änderungen der EU-Strukturfondsvorschriften ermöglichte Vereinfachungen in Österreich rechtlich umgesetzt, welche Erfahrungen in der Anwendung gewonnen und ob die von der EU angestrebten Vereinfachungen auch auf Ebene der Förderungsempfänger wirksam wurden. Ferner diente die Überprüfung der Beurteilung, inwieweit sonstige Vereinfachungsmaßnahmen die EFRE-Umsetzung in der laufenden Programmperiode 2007–2013 erleichterten bzw. für die Periode 2014–2020 beabsichtigt waren.

(2) Nichtziel war die Überprüfung von recht- und ordnungsmäßigen Aspekten der Umsetzung der ausgewählten Operationellen Programme. Wurden im Zuge der Prüfungshandlungen allerdings Feststellungen gemacht, die Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit betrafen (wie die Förderfähigkeit von Ausgaben oder die Einhaltung unionsrechtlicher Beihilfebestimmungen), berichtete der RH auch darüber.

(3) Die Ergebnisse dieser Überprüfung flossen in die koordinierte Prüfung zum Thema „Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften“ der Arbeitsgruppe Strukturfonds V des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs und der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten ein, an der die ORKB von zwölf EU-Mitgliedstaaten¹ mit dem Ziel teilnahmen, die nationale Umsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen zur Abwicklung von EU-Strukturfonds-Förderungen zu vergleichen. Der Kontaktausschuss nahm den international

¹ Deutschland (Vorsitz), Bulgarien, Italien, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien und Ungarn

koordinierten Bericht im Oktober 2013 an und veröffentlichte ihn auf seiner Homepage².

(4) Um die Umsetzung der Vereinfachungsmaßnahmen in vergleichbarer Art und Weise zu erheben und ausgewählte Themen in einer Querschnittsbetrachtung darstellen zu können, stützte sich die Arbeitsgruppe Strukturfonds V auf Fragebögen und Tabellen, die Grundlage der nationalen Prüfungen, so auch jener des RH, waren.

Der RH führte zudem Erhebungen vor Ort anhand von Gesprächen mit den Verantwortlichen und Einsicht in die Unterlagen beim BKA (Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde einschließlich ERP-Fonds als EFRE-Monitoring-Stelle) und den Verwaltungsbehörden der Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg durch. Durch die Besichtigung von 19 ausgewählten Projekten bei neun Unternehmen³ im Beisein von Vertretern der betroffenen Förderstelle(n) verschaffte er sich einen Einblick in die tatsächliche Umsetzung an Ort und Stelle. Gespräche mit Vertretern von Förderstellen und der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) rundeten die Prüfungstätigkeit des RH ab.

(5) Zu dem im Juni 2013 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BKA sowie die Bundesländer Salzburg und Vorarlberg zwischen August und September 2013 bzw. das Burgenland im Oktober 2013 Stellungnahmen ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im November 2013.

Kohäsions- und Strukturpolitik

Ziele

2 Die Kohäsions- und Strukturpolitik der EU zielt darauf ab, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU zu stär-

² <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/contactcommittee/workinggroups/reportsproductsofworkinggroups/WorkingGrouponStructuralFunds>

³ Zusätzlich unterzog der RH 15 Projekte jeweils unterschiedlicher Förderungsnehmer einem Desk-Review (Prüfung anhand projektbezogener Akten und Dokumente). Die kriteriengestützte Auswahl der insgesamt 34 Förderungsprojekte fand anhand eines Kriterienkatalogs statt, der insbesondere folgende Punkte beinhaltete: grundsätzliche Eignung zur Anwendung einer Vereinfachungsmethode (das sind primär Forschungsprojekte mit förderungsfähigen Personalkosten), Projektträger mit mehreren (nach der vereinfachten bzw. nicht vereinfachten Methode abgewickelten) Projekten, zu Illustrationszwecken geeignete Projekte (z.B. bei Wahlmöglichkeit zwischen rein nationaler Förderung bzw. EFRE-Kofinanzierung), Höhe der Projekt- bzw. Fördervolumina und Förderquoten sowie Sonstiges (z.B. Projektkinhalt oder Projektlaufzeit). Die RH-Prüfung erfasste damit 7,5 % der von 2007 bis November 2012 bewilligten Projekte bzw. 5,2 % der bewilligten öffentlichen Mittel (EFRE- und nationale Mittel; bereinigt um Kleinstprojekte, die über Sammelmeldungen an das Monitoringsystem gemeldet wurden, sowie ohne Technische Hilfe-Projekte) der drei überprüften Länder.

ken, um die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern (Kohäsionsziel). Weiters sollen die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete verringert werden (Konvergenzziel).

Der Rat beschloss am 6. Oktober 2006 strategische Kohäsionsleitlinien für den Einsatz des Kohäsionsfonds sowie der Strukturfonds, zu denen auch der im gegenständlichen Bericht behandelte Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zählt. Die inhaltliche Ausrichtung der Kohäsions- und Strukturpolitik umfasste die drei Ziele „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“. Die für die Periode 2007–2013 verfügbaren Fondsmittel sollten verstärkt auf die Prioritäten der überarbeiteten Lissabon-Strategie – nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – konzentriert werden. Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen strategischen Rahmenpläne darauf ausrichten und in ihren operationellen Programmen 2007–2013 einen entsprechend hohen Anteil der Mittel für Investitionen in betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation (FTEI) widmen. Der EFRE-Miteinsatz sollte im Besonderen Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stärken, dauerhafte Arbeitsplätze schaffen und erhalten und eine nachhaltige Entwicklung gewährleisten.⁴

Mittelausstattung

- 3.1** Zur Umsetzung dieser Ziele erarbeiteten die Mitgliedstaaten mehrjährige operationelle Programme, die der Genehmigung durch die Europäische Kommission bedurften. Der EU-Finanzrahmen 2007–2013 (einschließlich Aktualisierungen) sah dafür Mittel in Höhe von rd. 348,4 Mrd. EUR vor, wovon rd. 278 Mrd. EUR auf die Strukturfonds (EFRE und Europäischer Sozialfonds (ESF)) und rd. 70 Mrd. EUR auf den Kohäsionsfonds entfielen. Damit bildete die Kohäsions- und Strukturpolitik mit einem Anteil von 35,7 % den zweitgrößten EU-Ausgabenbereich nach der Gemeinsamen Agrarpolitik (42,3 %). Tabelle 1 veranschaulicht die Zusammenhänge in vereinfachter Form.

⁴ siehe Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den EFRE, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006

Tabelle 1: Ziele und Fonds der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik

EU-Struktur und Kohäsionsfonds 2007–2013:			
EU-Ziele: Geografische Abgrenzung und Mittelvolumen 2007–2013	EFRE Innovation, Investitionen	ESF Ausbildung und Beschäftigung	Kohäsionsfonds ³ Umwelt, Verkehr, Energie
Konvergenz – Regionen bzw. Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts	in Österreich: Phasing Out EFRE Burgenland¹	in Österreich: Phasing Out ESF Burgenland	kommt in Österreich nicht zur Anwendung
– rd. 284,1 Mrd. EUR (81,54 % der EU-Fondsmittel)	125,0 Mio. EUR	52,1 Mio. EUR	
Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB) – EU-Gebiete, die nicht unter das Ziel Konvergenz fallen	in Österreich: 8 RWB-Programme²	in Österreich: 1 Programm (ohne Burgenland)	
– rd. 55,6 Mrd. EUR (15,95 % der EU-Fondsmittel)	555,0 Mio. EUR	472,3 Mio. EUR	
Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) – grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit	in Österreich: Beteiligung an 10 Programmen		
– rd. 8,8 Mrd. EUR (2,52 % der EU-Fondsmittel)	256,7 Mio. EUR		
EU-Struktur- und Kohäsionsfondsmittel insgesamt: rd. 348,4 Mrd. EUR	Summe Strukturfondsmittel in Österreich: rd. 1,46 Mrd. EUR		

¹ von der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung ganz bzw.

² teilweise umfasst

³ in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts

Darstellung: RH, Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF-Bericht zum EU-Budget und seine Auswirkungen auf den österreichischen Bundeshaushalt (Stand: 27. September 2012), Berechnungen RH

3.2 Der RH hielt fest, dass der österreichische Anteil an den von 2007 bis 2013 für Kohäsions- und Strukturpolitik vorgesehenen EU-Mitteln (insgesamt rd. 348,4 Mrd. EUR) rd. 0,42 % ausmachte, was rd. 1,46 Mrd. EUR entsprach.⁵ Von diesen Österreich zugeteilten Strukturfondsmitteln entfielen rd. 680,1 Mio. EUR auf neun, im Zeitraum 2007 bis 2013 im Rahmen des EFRE finanzierte Regionalprogramme, nämlich das Programm Phasing Out Burgenland (Ziel Konvergenz) sowie acht weitere EFRE-Regionalprogramme (Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung).

⁵ Den Strukturfonds kam für Österreich eine vergleichsweise geringere finanzielle Bedeutung als den Landwirtschaftsfonds zu. Die Rückflüsse 2007 bis 2010 aus den Strukturfonds beliefen sich auf knapp 18 % der Rückflüsse aus den Landwirtschaftsfonds (siehe TZ 42, EU-Finanzbericht 2010, RH Reihe Bund 2012/7).

- 4.1** (1) Gemäß Art. 53 der Allgemeinen Strukturfonds-Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (Allg. SF-VO) und den in ihrem Anhang III festgelegten Grenzen für die Kofinanzierungssätze waren die EFRE-Mittel für das Ziel Konvergenz mit mindestens 25 % und jene für das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung mit mindestens 50 % aus nationalen Mitteln (Bund und/oder Land) zu kofinanzieren. Die Aufteilung der Mittel auf die Ziele Konvergenz sowie Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung oblag den Mitgliedstaaten. Wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich, beschränkten sich die für die nationale Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme vorgesehenen Landes- und Bundesmittel – basierend auf Landesregierungs- bzw. Ministerratsbeschlüssen über die bei der Europäischen Kommission einzureichenden Programmentwürfe⁶ – auf die Mindestvorgaben der EU.

Tabelle 2: Finanzielle Dotierung der EFRE-Regionalprogramme 2007 bis 2013							
EFRE-Regionalprogramme	EFRE-Mittel		Nationale Kofinanzierung			Öffentliche Mittel insgesamt	
			gesamt	Bund	Länder ¹		
		in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR			in %
Ziel Konvergenz/ Phasing Out Burgenland	125,0	18,4	41,7	14,7	27,0	166,7	13,1
Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	555,0	81,6	555,0	188,5	366,5	1.110,1	86,9
davon							
Kärnten	67,4	9,9	67,4	30,2	37,2	134,8	10,6
Niederösterreich	145,6	21,4	145,6	36,4	109,3	291,3	22,8
Oberösterreich	95,5	14,0	95,5	37,1	58,5	191,1	15,0
Salzburg	13,8	2,0	13,8	9,7	4,2	27,6	2,2
Steiermark	155,1	22,8	155,1	51,7	103,4	310,1	24,3
Tirol	34,8	5,1	34,8	14,6	20,2	69,6	5,4
Vorarlberg	17,7	2,6	17,7	8,6	9,0	35,3	2,8
Wien	25,2	3,7	25,2	0,4	24,8	50,3	3,9
Insgesamt	680,1	100,0	596,7	203,3	393,5	1.276,8	100,0

¹ Länder inkl. Wirtschaftskammern, Gemeinden

Stand: 17. Oktober 2012

Quelle: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Rundungsdifferenzen möglich

⁶ Die Beschlussfassungen der Landesregierungen der überprüften Länder Burgenland (19. September 2006), Salzburg (9. Oktober 2006) und Vorarlberg (25. Juli 2006) waren jener des Ministerrats (26. Oktober 2006) zeitlich vorgelagert.

Von den EFRE-Mitteln in Höhe von rd. 680,1 Mio. EUR entfielen auf die drei überprüften Länder insgesamt rd. 156,5 Mio. EUR bzw. rd. 23 % (davon Burgenland 18,4 %, Salzburg 2,0 % und Vorarlberg 2,6 %). Bei Mitberücksichtigung der nationalen Kofinanzierungsmittel (Bund und Länder) reduzierte sich der auf das Burgenland entfallende Anteil wegen des geringeren nationalen Kofinanzierungsbedarfs auf 13,1 %, während jene für Salzburg bzw. Vorarlberg auf 2,2 % bzw. 2,8 % des gesamten öffentlichen Mittelvolumens von rd. 1.276,8 Mio. EUR stiegen.

(2) Nachfolgende Tabelle veranschaulicht den Anteil des Bundes von durchschnittlich 34,1 % (bzw. rd. 203,3 Mio. EUR gemäß Finanzplan per 17. Oktober 2012) an der nationalen Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme in Höhe von insgesamt rd. 596,7 Mio. EUR. Dies stellte einen Rückgang des Bundeskofinanzierungsanteils um 3,5 % (bzw. rd. 20,8 Mio. EUR) im Vergleich zum ursprünglich vorgesehenen Bundesanteil (per 1. Jänner 2007) von rd. 224,0 Mio. EUR (bzw. 37,5 %) dar, der durch höhere Länderanteile zu kompensieren war. Betroffen war von den drei überprüften Ländern nur das Land Burgenland mit einem höheren Landesanteil von rd. 1,7 Mio. EUR.

Tabelle 3: Anteil des Bundes an der nationalen Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme											
		B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Öster- reich
		in Mio. EUR									
Nationale Kofinanzierung gesamt (unverändert)		41,7	67,4	145,6	95,5	13,8	155,1	34,8	17,7	25,2	596,7
1. Jänner 2007	davon Bund	16,4	30,2	40,0	44,2	9,6	58,1	16,9	8,4	0,2	224,0
	davon FFG	2,5	5,7	8,7	8,4	3,4	21,7	6,3	2,6	0,0	59,1
	Anteil Bund in %	39,4	44,8	27,5	46,2	69,5	37,5	48,7	47,7	0,8	37,5
	Anteil FFG an Bund in %	15,2	18,7	21,7	19,0	34,9	37,3	37,2	30,3	0,0	26,4
17. Oktober 2012	davon Bund	14,7	30,2	36,4	37,1	9,7	51,7	14,6	8,6	0,4	203,3
	davon FFG	1,8	5,7	5,6	5,6	3,4	11,5	2,5	2,3	0,0	38,3
	Anteil Bund in %	35,3	44,8	25,0	38,8	70,0	33,3	41,9	48,9	1,5	34,1
	Anteil FFG an Bund in %	11,9	18,7	15,4	15,2	34,7	22,3	17,2	27,1	0,0	18,9

Stand: 17. Oktober 2012

Quelle: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Rundungsdifferenzen möglich

In allen drei überprüften Ländern lag der Bundesanteil (Stand Oktober 2012) über dem österreichweiten Durchschnitt von 34,1 %. Dabei nahm das Land Salzburg mit 70 % den Spitzenrang ein. Im Lichte der strategischen Ausrichtung der EFRE-Regionalprogramme auf betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation kam bei der Erbringung des Bundesanteils insbesondere der Bundesförderstelle Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. (FFG) als zwischengeschaltete Stelle in acht der neun EFRE-Regionalprogramme erhebliche Bedeutung zu. Über ein Viertel (59,1 Mio. EUR) des ursprünglich geplanten Bundesanteils von 224,0 Mio. EUR entfielen auf die FFG. Im Programmverlauf reduzierte sich der Anteil der FFG auf unter ein Fünftel (38,3 Mio. EUR) der nunmehr geplanten Bundesmittel von 203,3 Mio. EUR. Auch wenn andere Bundesförderstellen einen Teil des ursprünglich vorgesehenen FFG-Anteils übernahmen, entsprach im Endeffekt die Reduktion des österreichweiten Bundesanteils von rd. 20,8 Mio. EUR jener des FFG-Anteils.

4.2 Der RH bewertete die vorgesehene Beschränkung der nationalen Kofinanzierung in den EFRE-Regionalprogrammen auf das von der EU vorgegebene Mindestausmaß grundsätzlich positiv, verwies jedoch in diesem Zusammenhang auf deren Charakter als Untergrenze, die freiwillig überschritten werden konnte (siehe TZ 6). Er vermerkte, dass die Beiträge der Länder zur EFRE-Kofinanzierung – mit Ausnahme des Landes Salzburg – über jenen des Bundes lagen. Er verwies auch darauf, dass die Verringerung des ursprünglich vorgesehenen Bundesanteils an der nationalen Kofinanzierung bei gesamthafter Betrachtung der unterplanmäßigen Beteiligung der FFG an der finanziellen Umsetzung der Programme entsprach. Dies schwächte die strategische Ausrichtung der EFRE-Regionalprogramme auf betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation (siehe TZ 2 bzw. TZ 43).

4.3 *Das Land Salzburg verwies hinsichtlich der unterplanmäßigen Beteiligung der FFG an der finanziellen Programmumsetzung auf den von der FFG als zwischengeschalteter Stelle eingeholten Kommentar. Demnach habe die FFG, um einen Mittelverfall zu vermeiden, nicht umsetzbare EFRE-Mittel bereits in einer frühen Phase der Programmrealisierung für andere Förderstellen freigegeben. Neben Landesförderstellen hätten auch die AWS bzw. der ERP-Fonds Mittel aufgenommen. Die Annahmen über die Beteiligung der FFG seien zur Zeit der Erstellung der Finanztabellen optimischer gewesen, als in der Programmumsetzung letztlich realisierbar. Nicht zuletzt hätten die Finanzkontrollen in den Jahren ab 2007 gezeigt, dass sich z.B. Projekte mit einer hohen Anzahl an Projektpartnern für eine EFRE-Kofinanzierung nicht eigneten, weshalb die FFG bei der Auswahl der Projekte restriktiv hätte vorgehen müssen.*

4.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass die Übernahme von EFRE-Mitteln der FFG durch andere Förderstellen des Bundes und der Länder die Schwächung der strategischen Ausrichtung der EFRE-Regionalprogramme auf betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation nicht zu kompensieren vermochte.

Inanspruchnahme
der Mittel

5.1 Von den in der Programmperiode 2007–2013 verfügbaren öffentlichen EFRE-Gesamtmitteln (EU und national) in Höhe von 1.276,8 Mio. EUR waren bis 7. Dezember 2012 rd. 996,5 Mio. EUR bewilligt bzw. rd. 573,6 Mio. EUR ausbezahlt. Dies entsprach einem Bewilligungsgrad von 78,1 % bzw. einem Auszahlungsgrad von 44,9 %.

Tabelle 4: Aktueller Umsetzungsstand der EFRE-Regionalprogramme						
EFRE-Regionalprogramme	Dotierung öffentliche Mittel insgesamt		Umsetzung			
			bewilligt		ausbezahlt	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Ziel Konvergenz/ Phasing Out Burgenland	166,7	13,1	127,9	76,7	79,3	47,6
Ziel Regionale Wett- bewerbsfähigkeit und Beschäftigung	1.110,1	86,9	868,6	78,3	494,3	44,5
davon						
Kärnten	134,8	10,6	82,8	61,4	56,1	41,6
Niederösterreich	291,3	22,8	200,4	68,8	125,8	43,2
Oberösterreich	191,1	15,0	173,4	90,7	87,3	45,7
Salzburg	27,6	2,2	24,1	87,2	13,1	47,3
Steiermark	310,1	24,3	226,2	72,9	137,0	44,2
Tirol	69,6	5,4	68,1	97,9	31,4	45,2
Vorarlberg	35,3	2,8	36,1	102,2	17,1	48,3
Wien	50,3	3,9	57,6	114,5	26,5	52,6
Insgesamt	1.276,8	100,0	996,5	78,1	573,6	44,9

Stand: 7. Dezember 2012

Quelle: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Rundungsdifferenzen möglich

Das tatsächliche Bewilligungsvolumen aller EFRE-Regionalprogramme von rd. 996,5 Mio. EUR (bzw. rd. 78,1 %) per Dezember 2012 lag merkbar unter dem nach sechs von insgesamt sieben Programmjahren rechnerisch erwartbaren Volumen von rd. 1.094 Mio. EUR (bzw. rd. 85,7 %). Für das Land Burgenland (mit einer Bewilligungsrate von 76,7 %) stellte die vollständige Absorbierung der dotierten Mittel im Vergleich zu den beiden anderen überprüften Ländern Salzburg und Vorarlberg (mit Bewilligungsraten von rd. 87,2 % bzw. 102,2 %⁷) die größte Herausforderung dar.

Der durchschnittliche Auszahlungsgrad aller EFRE-Regionalprogramme war selbst bei Berücksichtigung der oft mehrjährigen Projektförderungen mit rd. 44,9 % deutlich im Rückstand, wobei die drei überprüften Länder diesbezüglich über dem Bundesdurchschnitt lagen. Den jährlichen Evaluierungsberichten 2010 und 2011 des Experten-netzwerks⁸ an die Europäische Kommission zufolge erklärte sich dieser Rückstand neben primär administrativen Gründen, die insbesondere die Verwaltungsbehörden betrafen, aus den Folgen der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzkrise. Eine per Ende 2012 drohende automatische Mittelaufhebung durch die Europäische Kommission aufgrund der sogenannten „n+2-Regel“⁹ konnte lt. Auskunft der EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds durch die rechtzeitige Meldung von Ausgaben gerade noch vermieden werden (siehe in diesem Zusammenhang auch TZ 47 – Aussetzung von Zwischenzahlungen und deren Wiederaufhebung).

- 5.2** Der RH wies anerkennend auf die intensiven Anstrengungen der zuständigen Behörden zur Vermeidung einer automatischen Mittelaufhebung durch die Europäische Kommission hin, warnte jedoch zugleich, dass mit dem per Dezember 2012 bestehenden niedrigen Auszahlungsstand der EFRE-Programme 2007–2013 ein erheblicher Umsetzungs- und Abrechnungsdruck entstand, womit sich das Risiko der Förderung von unzulänglich umgesetzten und/oder kontrollierten Projekten erhöhte. Der RH empfahl dem BKA (Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde) und den drei überprüften Ländern (Verwaltungsbehörden), diesem erhöhten Fehlerisikopotenzial rechtzeitig und angemessen entgegenzuwirken.

⁷ Die Mitteldotierung in den EFRE-Regionalprogrammen hatte indikativen Charakter, eine Überschreitung war zulässig.

⁸ siehe Expert Evaluation Network Delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007–2013, Task 2: Country Report on Achievements of Cohesion Policy, 2010 bzw. 2011

⁹ Die „n+2-Regel“ besagt, dass die Europäische Kommission automatisch jenen Teil der Mittelbindung aufhebt, der nicht in Anspruch genommen wurde, wenn bis zum 31. Dezember des zweiten Jahres nach der EU-Mittelbindung kein Zahlungsantrag übermittelt wird (Art. 93 Abs. 1 Allg. SF-VO).

5.3 Laut Stellungnahme des BKA habe die Bescheinigungsbehörde im BKA für die neun EFRE-Regionalprogramme ein zentrales Monitoringsystem eingerichtet, das für alle Programmbehörden aktuelle Daten zur Programmumsetzung bereitstelle und auch regelmäßige Auswertungen in Bezug auf die Erreichung der n+2-Ziele ermögliche. Zudem werde in den zuständigen ÖROK-Ausschüssen regelmäßig über den Umsetzungsstand berichtet, um gegebenenfalls rechtzeitig adäquate Maßnahmen zur Vermeidung eines Mittelverfalls ergreifen zu können. Dessen ungeachtet liege es in der Verantwortung der zuständigen Verwaltungsbehörde und den Förderstellen, einem durch den Umsetzungsdruck allenfalls erhöhten Fehlerrisiko bei der Abrechnung entgegenzuwirken.

Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Genehmigungen nicht nur in den Programmjahren 2007–2013, sondern auch im Auslaufzeitraum 2014–2015 möglich seien, d.h. während eines neunjährigen Zeitraums. Erfahrungsgemäß sei die Umsetzung im ersten Programmjahr relativ gering. Bei Zugrundelegung eines Genehmigungszeitraums 2008–2014 ergebe sich ein rechnerischer Soll-Genehmigungsstand von 75 %, den das Land Burgenland mit einer Bewilligungsrate von 76,7 % (siehe Tabelle 4) erreiche.

5.4 Der RH erinnerte das BKA daran, dass es auch in seiner Verantwortung als – den Verwaltungsbehörden bzw. Förderstellen nachgelagerte – Bescheinigungsbehörde bzw. Prüfbehörde lag, auf allfällig erhöhte Fehlerrisikopotenziale rechtzeitig und angemessen zu reagieren.

6.1 Die über den öffentlichen Mitteldotierungen liegenden Bewilligungsquoten, wie sie das Land Vorarlberg (mit rd. 102,2 % – siehe Tabelle 4 in TZ 5) aufwies, resultierten aus freiwillig höheren nationalen Kofinanzierungen als ursprünglich vorgesehen. Eine genauere Aufschlüsselung der bis Dezember 2012 erfolgten EFRE-Genehmigungen für die überprüften Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg ergab diesbezüglich folgendes Bild:

Tabelle 5: Nationale Kofinanzierung bei EFRE-Genehmigungen

EFRE-Regionalprogramme	EFRE-Mittel		Plan nationale Kofinanzierung			Bewilligte nationale Kofinanzierung		
	Plan	Bewilligt	gesamt	Bund	Länder	gesamt	Bund	Länder
	in Mio. EUR		in Mio. EUR			in Mio. EUR		
Ziel Konvergenz/ Phasing Out Burgenland	125,0	94,3	41,7	14,7	27,0	33,6	12,1	21,5
Ziel Regionale Wettbewerbs- fähigkeit und Beschäftigung	555,0	406,4	555,0	188,5	366,5	462,2	161,5	300,7
davon								
Salzburg	13,8	11,5	13,8	9,7	4,2	12,6	9,3	3,3
Vorarlberg	17,7	13,8	17,7	8,6	9,0	22,3	9,0	13,3
Insgesamt	680,1	500,8	596,7	203,3	393,5	495,8	173,6	322,2

Stand: 7. Dezember 2012

Quelle: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Rundungsdifferenzen möglich

In allen drei überprüften Ländern war der von der EU vorgegebene Mindestkofinanzierungssatz von 25 % bzw. 50 % (siehe TZ 4) bei den Bewilligungen per Dezember 2012 überschritten.

EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierungsmittel teilten sich wie folgt auf:

- Regionalprogramm Burgenland: 73,8 % zu 26,2 % (statt 75 % zu 25 %),
- Regionalprogramm Salzburg: 47,7 % zu 52,3 % (statt 50 % zu 50 %) und
- Regionalprogramm Vorarlberg 38,3 % zu 61,7 % (statt 50 % zu 50 %).

6.2 Der RH verwies darauf, dass die freiwillige nationale Mehrleistung im Falle von Salzburg gesamthaft betrachtet aus Bundesmitteln stammte, im Falle von Burgenland und Vorarlberg dagegen überwiegend aus Landesmitteln.

Vereinfachung im EU-Kontext

Aufwändigkeit der EFRE-Abwicklung

7.1 Aus Sicht von Förderungsempfängern wie auch von Verwaltungen in den Mitgliedstaaten galt die Abwicklung von EFRE-Projekten im Allgemeinen als aufwändiger als die Abwicklung vergleichbarer, aus rein nationalen Mitteln geförderter Projekte. Insbesondere galt dies für personalintensive Projekte im F&E-Bereich.

Gründe dafür waren insbesondere:

- die wachsende Komplexität der Vorschriften und der steigende Verwaltungsaufwand, die mit der zunehmenden Bedeutung der Kohäsions- und Strukturpolitik in finanzieller und thematischer Sicht einhergingen. Neben einer stärkeren Verknüpfung mit horizontalen bzw. übergeordneten EU-Zielen (wie der Lissabon- bzw. Europa 2020-Strategie einschließlich der Nachhaltigkeits- und Gleichstellungsziele) kamen – zur Stärkung der Ergebnisorientierung – zunehmend anspruchsvolle Verfahren zur strategischen Ausrichtung, Planung, Umsetzung, Begleitung und Evaluierung der mehrjährigen EU-Programme zum Einsatz;
- die gestiegenen Anforderungen aufgrund der geteilten Mittelverwaltung (Europäische Kommission und Mitgliedstaaten), bei der die Mitgliedstaaten ihren Kontrollpflichten sowie den damit verbundenen Verantwortlichkeiten entsprechend der EU-Haushaltsordnung nachzukommen hatten,^{10 11}

¹⁰ So müssen auf mitgliedstaatlicher Ebene effiziente und wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet sein, die eine ordnungsgemäße Abwicklung der EU-Förderungen durch die Mitgliedstaaten sicherstellen (siehe insbesondere Art. 28a und 53b der EU-Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002 (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, ABl. L 248 vom 16. September 2002 i.d.g.F.).

¹¹ Im dreistufigen Kontrollsystem der geteilten Mittelverwaltung sind die primäre und sekundäre Kontrollstufe (*first and second level control*) auf der Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelt und folgen hinsichtlich der Kontrollmethoden und Berichterstattung den Leitlinien und Vorgaben der Europäischen Kommission. Die Wirksamkeit der primären Kontrollstufe unterliegt der Überwachung durch die nationale Prüfbehörde (sekundäre Kontrollstufe). Die Europäische Kommission überwacht als tertiäre Kontrollstufe die nationalen Systeme und drängt – insbesondere durch Sanktionen wie Aussetzung von Zahlungen bzw. Verhängung von Finanzkorrekturen – auf die Behebung von Schwachstellen in den nationalen Systemen.

- die von der Europäischen Kommission insbesondere ab 2005 gesetzten Maßnahmen zur Stärkung der nationalen internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme insbesondere im Bereich der Kohäsion¹² – in Reaktion auf die seit 1994 wegen hoher Fehlerquoten bei den von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Haushaltsmitteln stets nur eingeschränkten jährlichen ZVE des ERH;¹³
- das entschiedenere Vorgehen der Europäischen Kommission gegen Schwächen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten in Form vermehrt verhängter Zahlungsaussetzungen (siehe TZ 47) bzw. Finanzkorrekturen.

7.2 Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine im Jahr 2010 veröffentlichten Positionen zu den aktuellen Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle – Reform der EU-Haushaltsordnung (Reihe Positionen 2010/1). Darin empfahl er u.a., die immer lauter werdende Kritik nicht nur der Begünstigten, sondern auch der einzelstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollstellen an der Komplexität der Vorschriften, den kontinuierlich gestiegenen Anforderungen und damit verbundenen Kosten, insbesondere im Hinblick auf deren Verhältnismäßigkeit zum Fördervolumen, ernst zu nehmen.

7.3 *Aus Sicht des Landes Burgenland wirke sich der während der vergangenen Strukturfondsperioden laufend gestiegene Verwaltungsaufwand auf Ebene der Förderungsempfänger aus, insbesondere bei kleineren Projekten sei das Kosten-Nutzen-Verhältnis zunehmend fraglich geworden. In Anbetracht der im Vergleich zu den Agrarfonds geringeren finanziellen Bedeutung der Strukturfonds in Österreich und des stark abnehmenden EFRE-Fördervolumens im Burgenland stelle sich diese Frage umso mehr für die Umsetzung der EU-Programme.*

¹² Siehe dazu den von der Europäischen Kommission beschlossenen Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens (KOM(2005) 252 vom 15. Juni 2005), den Aktionsplan für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen (KOM(2006) 9 vom 17. Jänner 2006) sowie den Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen (KOM(2008) 97 vom 19. Februar 2008).

¹³ Der Europäische Rechnungshof hat dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Art. 287 Abs. 1 AEUV jährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen, die durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU ergänzt werden kann. Im November 2012 gab der Europäische Rechnungshof zum 18. Mal in Folge eine eingeschränkte ZVE zu den zugrunde liegenden Vorgängen ab. Die von ihm geschätzte Fehlerquote für den Themenkreis Regionalpolitik (einschließlich Energie und Verkehr) belief sich auf 6,0 %.

Vereinfachung im EU-Kontext

Motive und Zielsetzungen von Vereinfachung

Allgemeines

- 8.1** (1) Die Europäische Kommission beabsichtigte bereits im Rahmen der Agenda 2000, der zunehmenden Komplexität und Verwaltungsaufwändigkeit der Kohäsions- und Strukturfonds durch eine thematische Konzentration und Straffung der Durchführung (Vereinfachung, Dezentralisierung) in der Programmperiode 2000–2006 entgegenzutreten.¹⁴

Diese Bemühungen verstärkten sich in der Programmperiode 2007–2013 durch Konzentration auf drei Hauptziele (Kohäsion, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische Territoriale Zusammenarbeit) und drei Fonds (Kohäsionsfonds, EFRE oder ESF) als Finanzierungsquellen, die bezüglich Programmplanung und Verwaltung denselben Bestimmungen unterlagen (siehe dazu auch Tabelle 1 in TZ 3).

Es verringerte sich ferner die Anzahl an verpflichtend durchzuführenden Evaluierungen. Sofern der EFRE-Finanzierungssatz 40 % der öffentlichen Ausgaben nicht überstieg, kamen neu eingeführte Bestimmungen über „verhältnismäßige Kontrollregelungen“ zur Anwendung.

(2) Den Vereinfachungen der Strukturfondsvorschriften, die ab 2008 in die Wege geleitet wurden, lagen mehrere Motive und Zielsetzungen zugrunde. Sie sollten zur Reduktion potenzieller Fehlerquellen und zur Erlangung einer positiven ZVE durch den ERH beitragen, standen aber auch im Kontext der „Better Regulation“-Initiative zur Verringerung von Verwaltungslasten in der EU, der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise und der Reform der EU-Haushaltsordnung.

Mehrere vom Europäischen Parlament (Haushaltskontrollausschuss, Ausschuss Regionalentwicklung) in den Jahren 2010 und 2011 beauftragte Studien zur Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften und der Kontrollverfahren sowie zu Problemen der Verwaltung und Kontrolle der Strukturfonds verwiesen u.a. auf das Problem, dass den Anforderungen der Kontrolle in der Abwicklung der Strukturfonds eine überproportional hohe Aufmerksamkeit zukam, was zu Lasten inhaltlicher Themen ging. Auch stellten Kontrollbürden eine hohe Barriere für innovative (oft mit höherem Risiko verbundene) EFRE-Förderprojekte dar.

¹⁴ siehe Mitteilung der Europäischen Kommission, „Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union“, KOM(97) 2000 vom 16. Juli sowie Mitteilung der Europäischen Kommission vom 25. April 2003 über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000–2006 (C(2003) 1255)

In seiner Entschließung vom 10. Mai 2012¹⁵ forderte das Europäische Parlament von der Europäischen Kommission eine Vereinfachung der Vorschriften, um für benutzerfreundliche Verfahren zu sorgen und potenzielle Begünstigte nicht von der Teilnahme am EFRE-Programm abzuschrecken. Ebenso sollten die Mitgliedstaaten ihre nationalen Vorschriften, die oft zusätzliche, nicht auf EU-Vorgaben beruhende bürokratische Auflagen beinhalteten, vereinfachen. Parallel dazu verlangte das Europäische Parlament im Zusammenhang mit seinen Entlastungsbeschlüssen zur Ausführung des EU-Haushaltsplans wiederholt ein härteres Durchgreifen der Europäischen Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen EU-Förderabwicklung, das u.a. die Einführung verpflichtender nationaler Managerklärungen, noch mehr Kontrollen sowie einen umfassenden Gebrauch von bestehenden Sanktionsmechanismen (bis zum Endbegünstigten) mit nur minimalem Ermessensspielraum für die Europäische Kommission bei Regelverstößen einschloss.

- 8.2** Der RH hielt fest, dass das Ziel einer Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften bereits auf EU-Ebene in einem Spannungsverhältnis zur angestrebten höheren Gebarungssicherheit der Abwicklung stand (siehe auch TZ 19).
- 8.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland seien – ungeachtet der von der EU, den Rechnungshöfen und den Mitgliedstaaten einhellig gewünschten Vereinfachung, deren Motive und Zielsetzungen der RH anschaulich dargestellt habe – letztendlich meist relativ bescheidene Vereinfachungsmaßnahmen zu konstatieren gewesen. Gleichzeitig gebe es eine Fülle von zusätzlichen administrativen Maßnahmen, wie etwa die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems, und die Unsicherheit im Bereich der Kontrollen.*

Vereinfachungen zur Reduktion von Fehlerquoten

- 9** Erkenntnissen des Europäischen Rechnungshofs zufolge ließ sich ein hoher Prozentsatz der von ihm seit vielen Jahren festgestellten Unregelmäßigkeiten im Bereich des EFRE auf die Nichteinhaltung von Vorschriften zur Förderfähigkeit und Vergabe von öffentlichen Aufträgen zurückführen. Dabei zählten die Förderfähigkeitsfehler (insb. Nichterfüllung der Fördervoraussetzungen bzw. Verrechnung von nicht för-

¹⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil der Beschlüsse betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen, sind, ABl. L 286 vom 17. Oktober 2012

derfähigen Kosten) zu den häufigsten Fehlern, wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich.

Tabelle 6: Bedeutung von Förderfähigkeitsfehlern beim EFRE							
	2006 ¹	2007 ²	2008 ³	2009 ⁴	2010 ⁵	2011 ⁶	Durchschnitt
vom ERH überprüfte EFRE-Vorgänge	77	99	94	118	143	129	110
davon fehlerbehaftete EFRE-Vorgänge	35	36	48	47	76	66	51
davon Förderfähigkeitsfehler	15	18	22	16	34	27	22
fehlerbehaftete in % der überprüften EFRE-Vorgänge	45,5	36,4	51,1	39,8	53,1	51,2	46,7
davon Förderfähigkeitsfehler in % der fehlerbehafteten EFRE-Vorgänge	42,9	50,0	45,8	34,0	44,7	40,9	42,9

^{1, 2, 3} ERH-Jahresberichte 2006, 2007 jeweils Tabelle 6.2, und 2008, Anhang 6.1

^{4, 5} ERH-Jahresberichte 2009 und 2010, jeweils Anhang 4.1

⁶ ERH-Jahresbericht 2011, Anhang 5.1

Darstellung: RH

Von den im Zeitraum 2006 bis 2011 jährlich durchschnittlich 110 vom Europäischen Rechnungshof überprüften EFRE-Vorgängen war fast die Hälfte (rd. 46,7 %) fehlerbehaftet. Von diesen Fehlern entfielen wiederum rd. 42,9 % auf die Nichteinhaltung von Vorschriften zur Förderfähigkeit. Zwecks Vereinfachung konnten die Mitgliedstaaten ab der Programmperiode 2007–2013 die Regeln für die Förderfähigkeit von EFRE-Ausgaben – abgesehen von wenigen EU-Vorgaben – selbst festlegen¹⁶. Nicht eingehaltene Vorschriften waren damit häufig nationaler Herkunft (siehe TZ 20 bis 22).

Ein erheblicher Anteil der vom Europäischen Rechnungshof festgestellten EFRE-Förderfähigkeitsfehler entfiel auf die Geltendmachung von nicht förderbaren Ausgaben durch Förderungsnehmer. In diesem Zusammenhang empfahl der Europäische Rechnungshof den EU-gesetzgebenden Instanzen und der Europäischen Kommission für die Programmperiode ab 2007 eine Vereinfachung der Berechnungsgrundlage für förderfähige Kosten und eine häufigere Anwendung von Pauschalsätzen statt der Erstattung von Ist-Kosten. Das Europäische Parlament, das in dieser Vereinfachung – neben positiven Effekten für

¹⁶ Art. 56 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 räumte den Mitgliedstaaten auch mehr Flexibilität ein, ihre EFRE-Förderfähigkeitsregeln mit ihren national geltenden Förderungsregeln zu harmonisieren.

die Projektträger (siehe TZ 8) – ein geeignetes Mittel zur Verringerung des Fehlerrisikos sah, unterstützte die Bemühungen. Diese Empfehlung fand Eingang in den Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Stärkung ihrer Aufsichtsfunktion¹⁷ und schlug sich im Jahr 2008 in einer entsprechenden Verordnungsänderung (siehe TZ 13) nieder.

Better Regulation: Reduktion von Verwaltungslasten für Unternehmen

- 10** (1) Im Jänner 2007 legte die Europäische Kommission ein Aktionsprogramm¹⁸ vor, das darauf abzielte, die Verwaltungslasten für Unternehmen in der EU in 13 vorrangigen Bereichen, darunter auch die Kohäsionspolitik, bis 2012 um 25 % zu verringern. Im Oktober 2009 präsentierte die Europäische Kommission die Ergebnisse der EU-Basisberechnung und die Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten in den 13 vorrangigen Bereichen.¹⁹ Für die EU-Kohäsionspolitik wurden Verwaltungslasten in Höhe von 929,1 Mio. EUR und ein Verringerungspotenzial von 222,6 Mio. EUR (– 24 %) ermittelt. Im Juli 2011 berichtete die Europäische Kommission, dass die Hebung von etwa vier Fünftel dieses Potenzials (179,9 Mio. EUR) durch bis dahin beschlossene Vereinfachungsmaßnahmen (siehe TZ 13) ermöglicht wurde.

(2) Als für Unternehmen besonders aufwändig stellte sich in der EU-Kohäsionspolitik die „Zusammenarbeit bei Rechnungsprüfungen und anderen Prüfungen durch Behörden“ dar. Die im Rahmen der Initiative eingesetzte „Hochrangige Gruppe“ empfahl daher der Europäischen Kommission im Juli 2009, ihre Prüfungen auf Projektebene zu begrenzen und einen risikobasierten Ansatz zu verfolgen. Diese Empfehlungen flossen auch in die Überlegungen zur Reform der EU-Haushaltsordnung (siehe TZ 12) ein.

¹⁷ Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen (KOM(2008) 97 vom 19. Februar 2008)

¹⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, KOM(2007) 23 endgültig vom 24. Jänner 2007

¹⁹ Mitteilung der Kommission, Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, KOM(2009) 544 endgültig vom 22. Oktober 2009. Die EU-Basisberechnung umfasste Verwaltungslasten aufgrund von 72 EU-Rechtsvorschriften sowie den nationalen Umsetzungsmaßnahmen. Dabei wurden 486 EU-Informationspflichten identifiziert sowie über 10.000 nationale Verpflichtungen, mit denen auf das EU-Recht zurückgehende Verpflichtungen durchgeführt oder umgesetzt wurden. Die Berechnungen erfolgten auf Basis des EU-Standardkostenmodells.

Maßnahmen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise

- 11** Die Bekämpfung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise im Rahmen eines Europäischen Konjunkturprogramms²⁰ war ab 2008 ein wesentliches Motiv für die Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften. Die Probleme für Unternehmen und Beschäftigte sollten durch die raschere Bereitstellung der Strukturfondsmittel und die beschleunigte Durchführung von Großprojekten gemildert werden. Zur Abfederung von Liquiditätsproblemen infolge der Kreditverknappung sollte ein schnelleres Anlaufen der Programme und ein regelmäßiger Mittelfluss gewährleistet und die Auszahlung an die Endbegünstigten erleichtert werden (siehe TZ 32).

Reform der EU-Haushaltsordnung

- 12** Die am 25. Oktober 2012 beschlossene neue EU-Haushaltsordnung trat mit 1. Jänner 2013 in weiten Teilen in Kraft.²¹ Folgende in der neuen EU-Haushaltsordnung enthaltene Rechtsvorschriften sollten zur Verringerung der Verwaltungslast der Begünstigten und der sonstigen Beteiligten am Ausgabenprozess beitragen:
- klare Regelungen der förderfähigen Kosten (Art. 126);
 - möglichst auf die Rechnungslegungsmethoden der potenziell Begünstigten ausgerichtete Formen der Finanzhilfe, wie die Erstattung auf der Grundlage von Einheitskosten oder Pauschalbeträgen (Art. 123);
 - eine an den üblichen Kostenrechnungsverfahren der Begünstigten anknüpfende Methode zur Ermittlung der Höhe von förderfähigen Einheitskosten oder Pauschalbeträgen (Art. 124) sowie
 - wirksame und kosteneffiziente interne Kontrollen (Art. 31 bis 33)²².

²⁰ Europäisches Konjunkturprogramm, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(2008) 800 endgültig, 26. November 2008

²¹ Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. L 298 vom 26. Oktober 2012

²² So sieht bspw. Art. 32 Abs. 5 (Interne Kontrolle des Haushaltsvollzugs) der neuen EU-Haushaltsordnung vor, dass die Europäische Kommission bei anhaltend hoher Fehlerquote im Vollzug die Schwachstellen der Kontrollsysteme ermittelt, Kosten und Nutzen möglicher Korrekturmaßnahmen analysiert und geeignete Maßnahmen vorschlägt, wie z.B. Vereinfachung der geltenden Bestimmungen, Verbesserung der Kontrollsysteme und Umgestaltung des Programms oder des Ausführungsrahmens.

Im Gegensatz dazu bewirken ab 1. Jänner 2014 geltende Bestimmungen, wie die in Art. 59 festgelegten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, zusätzliche Verwaltungs- und Kontrolllasten.

Änderungen der
Strukturfonds-Vor-
schriften 2008 bis
2011

- 13** In den Jahren 2008 bis 2011 wurden mehrere Bestimmungen der Strukturfonds-Verordnungen für die Programmperiode 2007–2013 vereinfacht, darunter auch Regelungen zur Förderfähigkeit bzw. zur optionalen Anwendung von Pauschalen. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Rahmen der koordinierten Prüfung der Arbeitsgruppe Strukturfonds V untersuchten Änderungen (zur tatsächlichen Umsetzung in Österreich siehe TZ 24, Tabelle 14):

Vereinfachung im EU-Kontext

Tabelle 7: EU-weite Vereinfachungsmaßnahmen (EFRE) 2008 bis 2011 im Überblick

Nr.	Maßnahme	EU-Verordnung (VO)	EU-Motiv	Inhalt	angestrebte Wirkung
Optionale Maßnahmen					
1	Gemeinkostenpauschale von bis zu 20 % der direkten Kosten; ab 10. Juni 2009	VO (EG) Nr. 397/2009 ändert Art. 7 Abs. 4 der VO (EG) 1080/2006 (EFRE)	Vereinfachung, Reduktion der Fehlerhäufigkeit lt. Empfehlung des ERH	Förderfähigkeit von auf Basis eines Pauschalsatzes angegebenen indirekten Kosten von bis zu 20 % der direkten Kosten eines Vorhabens	Vereinfachung der Förderungsabwicklung, insb. der Abrechnung und Kontrolle
2	Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten; ab 10. Juni 2009	wie oben	wie oben	Förderfähigkeit von auf Basis von Pauschalsätzen errechneten Kosten; die entsprechenden Standardeinheitskosten sind national festzulegen	wie oben
3	Pauschalbeträge; ab 10. Juni 2009	wie oben	wie oben	Förderfähigkeit von Pauschalbeträgen bis max. 50.000 EUR zur Deckung aller oder eines Teils der Kosten eines Vorhabens	wie oben
4	Sachleistungen als förderfähige Ausgaben bei Finanzierungsinstrumenten; ab 9. April 2009	VO (EG) Nr. 284/2009 ändert Art. 56 Abs. 2 der VO (EG) 1083/2006	Erleichterung von Finanzierungen vor allem im Bereich der nachhaltigen städtischen Entwicklung	Sachleistungen bei Finanzierungsinstrumenten können als Ausgaben zur – Einrichtung des Fonds oder – des Holding-Fonds oder – als Beiträge hierzu geltend gemacht werden	Förderfähigkeit von Sachleistungen (z.B. Grundstücke oder Gebäude) als Anreiz zur Projektentwicklung und Einrichtung von Stadtentwicklungsfonds
5	Vorschüsse bei staatlichen Beihilfen im Sinne von Art. 87 AEUV; ab 9. April 2009	VO (EG) Nr. 284/2009 ändert Art. 78 Abs. 2 b der VO (EG) 1083/2006	Lockerung der Bedingungen für die Auszahlung von Vorschüssen bei staatlichen Beihilfen (Art. 7 AEUV)	Streichung der bisherigen Begrenzung allfälliger Vorschüsse auf 35 % des Gesamtbetrags der Beihilfe	Stärkung von Investitionen, Wachstum und Beschäftigung in Reaktion auf die Krise, Erleichterung der Finanzierung für kleinere Unternehmen
6	Ausgaben für von der Europäischen Kommission noch nicht genehmigte Großprojekte; ab 9. April 2009	VO (EG) Nr. 284/2009 ändert Art. 78 Abs. 4 der VO (EG) 1083/2006	Beschleunigte Durchführung von Großprojekten	Ausgaben für von der Europäischen Kommission noch nicht genehmigte Großprojekte können in der Ausgabenerklärung geltend gemacht werden	Konjunkturstützung durch raschere Umsetzung von EFRE-finanzierten Großvorhaben
7	EFRE-kofinanzierte rückzahlbare Unterstützung; ab 23. Dezember 2011	VO (EU) Nr. 1310/2011; ändert u.a. Art. 2 und 67 der VO (EG) 1083/2006 bzw. erweitert diese u.a. um Art. 43a und 43b	Ermöglichung von Systemen mit rückzahlbarer Unterstützung aufgrund positiver Erfahrungen der Mitgliedstaaten in der Periode 2000–2006	Regelt die Förderbarkeit von rückzahlbaren, von der Verwaltungsbehörde über ein zwischengeschaltetes Finanzinstitut verwalteten Zuschüssen und Kreditlinien sowie die Wiederverwendung rückgeflossener Mittel	Rückzahlbare Unterstützung markiert eine Abkehr von herkömmlichen Einmalzuschüssen, mit gleich hohem Mittelvolumen werden mehr Projekte unterstützt
Nicht-optionale Maßnahmen					
8	Einnahmen schaffende Projekte; ab 25. Dezember 2008	VO (EG) 1341/2008 ändert Art. 55 Abs. 5 der VO (EG) 1083/2006	Anwendung der Abs. 1 bis 4 erwies sich als schwierig und insb. bei kleineren Vorhaben aufwändig	Die Schwelle, ab der Art. 55 Abs. 1 bis 4 anzuwenden ist, steigt von 200.000 EUR auf 1 Mio. EUR Gesamtkosten.	Vereinfachung der Verwaltung, Wahrung des Subsidiaritätsprinzips
9	50 Mio. EUR als einheitlicher Schwellenwert für Großprojekte; ab 25. Juni 2010	VO (EU) 539/2010	Beschleunigte Durchführung von Großprojekten im Umweltbereich	Umweltprojekte bedürfen nicht mehr ab 25 Mio. EUR, sondern erst ab 50 Mio. EUR Gesamtkosten einer Genehmigung durch die Europäische Kommission	Vereinfachung der Verwaltung, kohärente und konsistente Regelung

Darstellung: RH

Die Europäische Kommission empfahl den Mitgliedstaaten besonders nachdrücklich die Anwendung der vereinfachten optionalen Kostenpauschalen, also der in Tabelle 7 angeführten Maßnahmen Nr. 1 bis Nr. 3. Sie versprach sich davon im Wesentlichen einen geringeren administrativen Aufwand für Begünstigte und Verwaltungsstellen sowie einen Beitrag zu einer wirksameren und ordnungsgemäßen Verwendung der EU-Mittel. Die Anwendung der optionalen Kostenpauschalen erforderte die vorherige Entwicklung entsprechender Modelle (siehe TZ 26 bis 31) sowie Anpassungen der nationalen EFRE-Förderfähigkeitsregeln (NFFR) (siehe TZ 20) bzw. einzelner Förderrichtlinien (siehe TZ 22).

EFRE-Abwicklung 2007–2013 in Österreich

Zusammenwirken
des Bundes und der
Länder

14.1 (1) Die Mitgliedstaaten setzten die EFRE-Regionalprogramme auf Basis EU-rechtlicher Vorschriften im Rahmen ihrer institutionellen Systeme um. Regional- und Strukturpolitik stellten in der österreichischen Bundesverfassung keinen eigenen Kompetenztatbestand dar. Diesbezügliche Aufgaben nahmen Bund und Länder unter Nutzung der bestehenden Förderstrukturen zunächst ohne formalrechtlich geregelte Koordination wahr. Die informelle Koordination in Angelegenheiten der Regional- und Strukturpolitik erfolgte auf Seiten der Länder insbesondere im Rahmen von Länderkonferenzen²³ und auf Seiten des Bundes durch das BKA, dem es gemäß Bundesministeriengesetz²⁴ zukam, auf das einheitliche Zusammenarbeiten zwischen Bund und Ländern hinzuwirken. Die Zuständigkeiten des BKA erstreckten sich im Bereich der EU-Regionalpolitik – deren wesentliches Instrument die Vergabe strategisch ausgerichteter, der Erreichung der EU-Ziele dienender Förderungen aus EU- und nationalen Mitteln bildete – auf Koordinationsaufgaben bei der Erstellung der nationalen Strategie sowie der Regionalprogramme wie auch bei deren (finanzieller) Umsetzung.

(2) Die operative Umsetzung der im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme gewährten Förderungen erfolgte im Wesentlichen durch bestehende Förderstellen des Bundes und der Länder, die auf Basis ihrer jeweiligen spezifischen Förderrichtlinien EFRE- und nationale Mittel bewilligten und auszahlten bzw. die Auszahlung der EFRE-Mittel im Wege des ERP-Fonds veranlassten. Da die einschlägigen EU-Bestimmungen sowohl die Einhaltung der relevanten EU- als auch der nationalen Rechtsvorschriften forderten, berührte die Verwaltung

²³ z.B. Landeshauptleutekonferenz, Landesamtsdirektorenkonferenz, Referentenkonferenz, Länderexpertenkonferenz. Das vorsitzführende Bundesland wechselt halbjährlich in alphabetischer Reihenfolge.

²⁴ Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F., § 2 bzw. Anlage zu § 2

und Kontrolle der EFRE-Mittel auch Angelegenheiten des österreichischen Fördersystems. Insbesondere betraf dies Angelegenheiten der Legistik (Förderrichtlinien, Haushaltsrecht), der Innenrevisionen (nationale Prüfmaßstäbe) und des e-Government (technische Voraussetzungen einer effizienten Förderabwicklung), die gemäß Bundesministerengesetz ebenfalls zum BKA ressortierten, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich des BMF fielen. Dazu kamen für das BKA die behördlichen Funktionen als Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde innerhalb des für die EFRE-Abwicklung eingerichteten österreichischen Verwaltungs- und Kontrollsystems.

(3) Die Verwaltung und Kontrolle der EFRE-Mittel zuzüglich der nationalen Kofinanzierungsmittel berührten auch im Zuständigkeitsbereich der Länder Fragen der Förderlegistik, der Förderabwicklung und -prüfung. Neben der Wahrnehmung der Funktion der Verwaltungsbehörde im EFRE-Verwaltungs- und Kontrollsystem umfasste der Wirkungsbereich der Länder die landesinterne Koordination aller befassten Stellen.

(4) Die ÖROK diente dem Bund und den Ländern seit dem EU-Beitritt als Koordinierungsplattform für Themen der EU-Regionalpolitik wie auch als Sekretariat der Programmbegleitausschüsse. Zur Klärung von gemeinsamen Fragen der Programmerstellung und -abwicklung und zur Sicherstellung eines abgestimmten Vorgehens aller Akteure setzte der ÖROK-Unterausschuss Regionalwirtschaft Arbeitsgruppen (z.B. die Arbeitsgruppe „Verwaltungsbehörden“) ein, in denen an der Programmumsetzung beteiligte Stellen vertreten waren.

(5) Nachstehende Tabelle veranschaulicht die Funktionen und Aufgaben der gemäß Art. 60 bis 63 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006²⁵ innerhalb des Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme benannten Stellen (Programmbehörden) und des Begleitausschusses.

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, häufig als Allgemeine Strukturfondsverordnung (Allg. SF-VO) bezeichnet.

Tabelle 8: Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs– und Kontrollsystem

VERWALTUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Das Amt der Landesregierung oder eine von ihm beauftragte Stelle nimmt die Funktion der Verwaltungsbehörde im jeweiligen EFRE–Regionalprogramm wahr.		
	Regionalmanagement Burgenland GmbH	Amt der Salzburger Landesregierung	Amt der Vorarlberger Landesregierung
	(im Auftrag der Burgenländischen Landesregierung)	Abteilung 1 – Wirtschaft, Tourismus, Energie, Fachreferat 1/01 Regionalentwicklung und EU–Regionalpolitik	Abteilung Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen
	Die Verwaltungsbehörde <ul style="list-style-type: none"> – ist dafür verantwortlich, dass das Regionalprogramm nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird, – stellt sicher, dass die zu finanzierenden Vorhaben nach den Programmkriterien ausgewählt werden und während ihrer Durchführung stets den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs entsprechen, – vergewissert sich, dass die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die für die Vorhaben geltend gemachten Ausgaben tatsächlich und im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs getätigt wurden, – stellt sicher, dass die Begünstigten und sonstige beteiligte Stellen – unbeschadet der österreichischen Vorschriften – über die Vorhaben entweder gesondert Buch führen oder einen geeigneten Buchführungscode verwenden. 		
	Zwischengeschaltete Stellen („Verantwortliche Förderstellen“), die auf Basis gesonderter Verwaltungsübereinkommen Teilaufgaben der Verwaltungsbehörden im Bereich der Förderungsabwicklung wahrnehmen:		
	Burgenland <ul style="list-style-type: none"> – Abteilung 5 (Anlagenrecht, Umweltschutz und Verkehr) – Abteilung 7 (Kultur, Wissenschaft und Archiv) – FFG – ERP–Fonds – KPC – WIBAG 	Salzburg <ul style="list-style-type: none"> – Abteilung 1 (Wirtschaft, Tourismus, Energie) – FFG – ERP–Fonds – KPC – AWS 	Vorarlberg <ul style="list-style-type: none"> – Abteilung VIa (Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten) – Abteilung IVa (Gesellschaft und Soziales) – FFG – ERP–Fonds – KPC – AWS – ÖHT

BESCHEINIGUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Das Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4 , nimmt die Funktion der Bescheinigungsbehörde für alle EFRE–Regionalprogramme wahr.		
	Die Bescheinigungsbehörde <ul style="list-style-type: none"> – übermittelt Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge an die Europäische Kommission, – bescheinigt, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind, auf zuverlässigen Verfahren und überprüfbaren Belegen beruhen und für nach den Kriterien des Programms ausgewählte und mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs im Einklang stehende Vorhaben getätigt wurden, – stellt sicher, dass hinreichende Angaben der Verwaltungsbehörde zur Ausgabenerklärung vorliegen und berücksichtigt die Ergebnisse von Prüfungen der Prüfbehörde, – führt in elektronischer Form Buch über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über wieder einzuziehende bzw. einbehaltene Beträge. 		
	Zwischengeschaltete Stelle , die auf Basis eines gesonderten Verwaltungsübereinkommens Teilaufgaben der Bescheinigungsbehörde wahrnimmt:		
	EFRE–Monitoringstelle beim ERP–Fonds <ul style="list-style-type: none"> – nimmt im Auftrag der Bescheinigungsbehörde operative Aufgaben im Rahmen der Ausgabenbescheinigung wahr, – führt unter der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde das Monitoring für alle EFRE–Regionalprogramme durch. 		

Fortsetzung: Tabelle 8: Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs– und Kontrollsystem

PRÜFBEHÖRDE gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Das Bundeskanzleramt, Abteilung IV/3 , nimmt die Funktion der Prüfbehörde für alle EFRE–Regionalprogramme wahr.
	Die Prüfbehörde – ist funktional vollkommen unabhängig und nicht an der Verwaltung von Programmen oder Einzelvorhaben beteiligt, – gewährleistet, dass das effektive Funktionieren des Verwaltungs– und Kontrollsystems für das jeweilige Programm geprüft wird, – stellt sicher, dass Einzelvorhaben anhand geeigneter Stichproben geprüft werden, – legt der Europäischen Kommission eine Prüfstrategie vor, aus der die prüfungszuständige Stelle sowie Methode und Zeitplan hervorgehen, – übermittelt der Europäischen Kommission einen jährlichen Kontrollbericht sowie eine Programmabschluss–erklärung, weitere Unterlagen und Stellungnahmen.
BEGLEITAUSSCHUSS gemäß Art. 63 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Der Begleitausschuss vergewissert sich, dass das jeweilige Regionalprogramm effektiv und ordnungsgemäß durchgeführt wird.
	Der Begleitausschuss – prüft und billigt die Kriterien für die Projektauswahl und die jährlichen Durchführungsberichte, – bewertet den Programmfortschritt u.a. anhand der jährlichen Kontrollberichte, – kann der Verwaltungsbehörde Vorschläge für Programmänderungen zur verbesserten finanziellen Abwicklung des Programms unterbreiten.
	Die ÖROK –Geschäftsstelle fungiert als ständiges Sekretariat der Programmbegleitausschüsse.

Darstellung: RH

14.2 Nach Auffassung des RH zeichnete sich das historisch gewachsene und komplexe nationale Fördersystem im Bereich der EFRE–Umsetzung durch ein hohes Maß an freiwilliger und informeller Kooperation der beteiligten Bundes– und Landesstellen insbesondere im Rahmen der ÖROK aus. Die formalen Anforderungen der EU an die national einzurichtenden Verwaltungs– und Kontrollsysteme zur Abwicklung der EFRE–Regionalprogramme stellten damit eine besondere Herausforderung dar, die entgegen den EU–Vereinfachungsbemühungen die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter erhöhte. Der RH gab zu bedenken, dass eine Bündelung der bestehenden länderspezifischen EFRE–Regionalprogramme einen wesentlichen nationalen Beitrag zur Vereinfachung der EFRE–Förderabwicklung darstellen würde (siehe TZ 46).

14.3 *Das Land Vorarlberg teilte mit, dass die geplante Bündelung der bestehenden länderspezifischen EFRE–Regionalprogramme und Abwicklungsstrukturen mit der EFRE–Reformagenda 2014–2020 umgesetzt werde und verwies diesbezüglich auch auf seine Stellungnahme zu TZ 46.*

Bund–Länder–Ver-
einbarung gemäß
Art. 15a B–VG

14.4 Der RH würdigte die geplante Bündelung der EFRE–Regionalprogramme und Abwicklungsstrukturen als zweckmäßige Maßnahme zur Vereinfachung des nationalen Systems der EFRE–Förderabwicklung.

15.1 Die bereits in der Programmperiode 2000–2006 gestiegenen Anforderungen der EU an die Verwaltungs– und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten verschärfen sich in der Periode 2007–2013 weiter. Zur formalrechtlichen Regelung der Aufgaben der EU–Programmbehörden und ihrer Verantwortung bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme schlossen Bund und Länder wie in der Vorperiode²⁶ eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG.²⁷ Diese enthielt neben Verfahrensbestimmungen zur Sicherstellung einer EU–konformen Programmdurchführung auch Regelungen zur Haftung und Kostentragung im Falle von durch die Europäische Kommission verhängten Finanzkorrekturen. Das darüber hinaus erforderliche Zusammenwirken im Rahmen der nationalen Zuständigkeiten und Vorschriften blieb, wie aus nachfolgender schematischer Tabelle ersichtlich, weitgehend informell. Die EFRE–Abwicklung berührende Fragen der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der nationalen Förderabwicklung (vor allem Förderlogistik, e–Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) fanden keine systematische Aufmerksamkeit.

²⁶ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B–VG über Regelungen zur partnerschaftlichen Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU–Strukturfonds in der Periode 2000–2006, BGBl. I Nr. 147/2001 vom 21. Dezember 2001

²⁷ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B–VG über das Verwaltungs– und Kontrollsystem in Österreich für die EU–Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008 vom 2. Mai 2008

EFRE–Abwicklung 2007–2013 in Österreich

Tabelle 9: Formelle und informelle Koordination von Aufgaben im Bereich der EU–Regionalpolitik

	Aufgaben gemäß EU–Vorgabe (Allg. SF–VO Art. 60 – 62)	Aufgaben im Rahmen nationaler Zuständigkeiten
Bund/BKA formell¹	Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG²:	
	– Wahrnehmung und Funktionen der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde	– Koordination der Regionalprogramme und der finanziellen Abwicklung des EFRE 2007–2013 ³ – Koordination der unmittelbar befassten (zwischengeschalteten) Bundesstellen – Koordination in Angelegenheiten der nationalen Kofinanzierung (Bund)
Bund informell¹		– Koordination sonstiger befasster Bundesstellen – Bund–Länder–Koordination (z.B. strategische Ausrichtung (STRAT.AT), Positionen zu EU– Vorschlägen) – allfällige Anpassungen im nationalen Förder– system (Bund) hinsichtlich Legistik, Kontrolle und technischer Standards (e–Government)
Bund und Länder formell¹	Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG²:	
	– Einhaltung der EU–Vorgaben für ein ordnungsgemäßes Verwaltungs– und Kontrollsystem, Begleitausschüsse, Zuschussfähigkeit von Ausgaben, Auswahl von Vorhaben und rechtsverbindliche Kofinanzierungszusage, Abrechnung, Prüfung und Auszahlung, Meldepflichten	– Organisationsverantwortung und Kostentragung, Koordination, Finanzkorrekturen und Haftung, Konsultationen bei Streitigkeiten
Länder formell¹	Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG²:	
	– Wahrnehmung und Funktionen der Verwaltungsbehörden	– Koordination der unmittelbar befassten (zwischengeschalteten) Länderstellen – Bereitstellung der korrespondierenden Kofinanzierung (Länder)
Länder informell¹		– Koordination sonstiger befasster Landesstellen – Bund–Länder–Koordination (z.B. strategische Ausrichtung (STRAT.AT), Positionen zu EU– Vorschlägen) – allfällige Anpassungen im nationalen Förder– system (Länder) hinsichtlich Legistik, Kontrolle und technischer Standards (e–Government)

¹ Wahrnehmung der Aufgaben erfolgt zum Teil im Rahmen bzw. mit Unterstützung der ÖROK

² Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B–VG über das Verwaltungs– und Kontrollsystem in Österreich für die EU–Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008, 2. Mai 2008

³ gemäß Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F., § 2 sowie Anlage zu § 2

Darstellung: RH

- 15.2** Der RH bewertete die Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über das Verwaltungs– und Kontrollsystem in Österreich für die Strukturfondsperiode 2007–2013 insofern als zweckmäßig, als sie u.a. auch Regelungen zur Verantwortung, Haftung und Kostentragung im Fall von EU–Finanzkorrekturen enthielt. Er bemängelte jedoch, dass den die EFRE–Abwicklung berührenden Fragen der nationalen Förderabwicklung (vor allem Förderlogistik, e–Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) eine vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit zukam.

In diesem Zusammenhang empfahl der RH dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg, das Augenmerk bei der Umsetzung der EFRE–Regionalprogramme nicht nur auf die Erfüllung der EU–Vorgaben zu richten, sondern auch verstärkt auf die Zweckmäßigkeit (im Sinne von Vereinfachung) und Ordnungsmäßigkeit der korrespondierenden nationalen Förderabwicklung.

- 15.3** *Aus Sicht des BKA sei hinsichtlich der Durchsetzung von Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit im österreichischen Förderwesen insgesamt zuständigkeitshalber auf das BMF, die Förderressorts und die jeweiligen Bundesländer zu verweisen. Das BKA verwies weiters auf seine Stellungnahme zu TZ 36.*

Das Land Salzburg hielt in seiner Stellungnahme fest, dass in Salzburg – wie in TZ 18 positiv ausgeführt – im Rahmen der Förderabwicklung eine einzige auf die Programmzielsetzungen abgestimmte RWF–Richtlinie zum Einsatz komme, welche sowohl für EFRE– als auch für die Landesmittel die Rechtsgrundlage darstelle. Folglich gebe es diesbezüglich keine Abwicklungsunterschiede in den Rechtsgrundlagen.

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg seien die EFRE–Abwicklung berührende Fragen nicht in der Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG, sondern in den Vereinbarungen der Verwaltungsbehörde mit den zwischengeschalteten Förderstellen des Bundes und Landes sowie im Verwaltungs– und Kontrollsystem für das Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg 2007–2013 einschließlich umfangreicher Referenzdokumente geregelt.

- 15.4** Der RH betonte gegenüber dem BKA, dass allgemeine Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung, soweit diese nicht in den Wirkungsbereich des BMF fallen, gemäß Bundesministeriengesetz 1986 in jenen des BKA fallen. Mit Bezug auf Förderlogistik, e–Government und Förderungskontrolle unterstrich der RH die Zuständigkeiten des BKA für allgemeine Angelegenheiten der Logistik, der automationsunterstützten Datenverarbeitung sowie der inneren Revision.

Der RH bemerkte zu den Stellungnahmen der Länder Salzburg und Vorarlberg, dass seine Empfehlung insbesondere auf nationale Aspekte der EFRE–Förderabwicklung (vor allem Förderlegistik, e–Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) abstellte.

Beschreibungen der Verwaltungs– und Kontrollsysteme

16.1 (1) Gemäß Art. 71 der Allgemeinen Strukturfonds–Verordnung (Allg. SF–VO) hatten die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission vor der Vorlage des ersten Antrags auf Zwischenzahlung, spätestens jedoch zwölf Monate nach der Genehmigung der EFRE–Regionalprogramme – in Österreich daher bis zum 3. Mai 2008 – Beschreibungen ihrer Verwaltungs– und Kontrollsysteme (VKS–Beschreibungen) vorzulegen. Beizufügen war ein Bericht der Prüfbehörde samt Stellungnahme, inwieweit die eingerichteten Verwaltungs– und Kontrollsysteme im Einklang mit den Art. 58 bis 62 der Allg. SF–VO standen (sogenannte Konformitätsprüfung). Die Europäische Kommission gab für die Erstellung der VKS–Beschreibungen eine detaillierte, vierseitige Mustergliederung mit rd. 20 Haupt– und 50 Unterüberschriften vor, nach der Organisation und Verfahren aller Programmbehörden und zwischengeschalteten Stellen darzustellen waren.

(2) Im Lichte der EU–Anforderungen gab die Prüfbehörde (BKA, Abteilung IV/3), die die Konformitätsprüfung durchführte, den Verwaltungsbehörden im Februar 2008 eine Rückmeldung mit mehr als 30 Punkten zur Verbesserung der Genauigkeit und Vollständigkeit der Beschreibungen einschließlich der Referenzdokumente (z.B. Organigramme, Musterprozesse, Checklisten, Musterformulare, Vereinbarungen).

Ferner stellte die Prüfbehörde im Februar 2008 bei der zwischengeschalteten Bundesförderstelle FFG eine zu geringe Personalkapazität für die finanzielle Abwicklung und Überprüfung des EFRE fest. Die FFG erhöhte Ende 2008 ihre mit der EFRE–Abwicklung befasste Personalkapazität um etwa die Hälfte auf 10,6 Vollzeitäquivalente. Damit entfielen von der für die Abwicklung (inkl. beratende Hilfestellung für potenzielle Förderungsempfänger, siehe TZ 19) und Kontrolle der FFG–Basisprogramme²⁸ insgesamt verfügbaren Personalkapazität rd. 18,3 % auf EFRE–Projekte, wiewohl der EFRE–Anteil (einschließlich Kofinanzierung) an den Basisprogramm–Förderungen (Barwerte) im Durchschnitt der Programmperiode rechnerisch rd. 11,7 %

²⁸ Die Basisprogramme der FFG dienen der Förderung von wirtschaftlich verwertbaren Forschungsprojekten von Unternehmen, Forschungsinstituten und Einzelforschern und werden regelmäßig aus rein nationalen Mitteln finanziert. Die Forschungsprojekte können bei Erfüllung der EFRE–Voraussetzungen durch EFRE–Mittel kofinanziert werden.

ausmachte.²⁹ Die Abwicklung eines Fördervolumens (Barwert) von 10 Mio. EUR erforderte unter sonst gleichen Bedingungen bei EFRE–Projekten (einschließlich nationaler Kofinanzierung) rd. 8,21 VZÄ, bei national finanzierten FFG–Basisprogramm–Projekten rd. 4,83 VZÄ. Der Mehrbedarf an Personalkapazität für die EFRE–Abwicklung (einschließlich nationaler Kofinanzierung) betrug demnach rd. 70 %.

(3) Der Umfang der VKS–Beschreibungen inkl. Referenzdokumente hing u.a. von der Anzahl der zwischengeschalteten Förderstellen und deren jeweiligem Standardisierungsgrad (Verwendung von Formularen etc.) sowie von der Anzahl der vorgesehenen Richtlinien ab. Den Beschreibungen lagen die Vereinbarungen mit den zwischengeschalteten Förderstellen (siehe TZ 17), die Programmumsetzungshandbücher (siehe TZ 18), die nationalen EFRE–Förderfähigkeitsregeln (NFFR) (siehe TZ 20) und Aufstellungen der programmrelevanten Förderrichtlinien des Bundes und der Länder (siehe TZ 22) bei. Die Beschreibungen wiesen zum Teil umfangreiche textliche Redundanzen mit anderen umsetzungsrelevanten Festlegungen auf.

Tabelle 10: Umfang der Verwaltungs– und Kontrollsystem–Beschreibungen

EFRE– Regional– programm	Zwischengeschaltete Förderstelle (Anzahl)	Beschreibung (Seitenanzahl)	Zahl der Referenz– dokumente (inkl. Subdokumente)	Eingesetzte Richtlinien		Genehmigung durch die Europäische Kommission	Monate ab Programm– genehmigung
				Bund	Land		
Burgenland	6	160	rd. 150 (rd. 230)	5	8	16. Oktober 2008	18
Salzburg	5	125	rd. 110 (rd. 170)	5	1	29. Juli 2008	15
Vorarlberg	7	127	rd. 130 (rd. 210)	5	3	29. Juli 2008	15

Quellen: Unterlagen der überprüften Länder und des EFRE–Monitorings; Darstellung: RH

Die VKS–Beschreibungen der EFRE–Regionalprogramme der drei überprüften Länder umfassten 125 bis 160 Seiten zuzüglich jeweils 110 bis 150 Referenzdokumente (mit weiteren 60 bis 80 Subdokumenten).

(4) Die offizielle Einreichung der VKS–Beschreibungen erfolgte verspätet, was zur Folge hatte, dass die Europäische Kommission diese erst 15 bzw. 18 Monate nach den entsprechenden EFRE–Regionalprogrammen genehmigte.

²⁹ Berechnungen des RH auf Basis von Angaben der FFG in den VKS–Beschreibungen der überprüften Länder sowie der FFG–Förderstatistik 2010 und 2011 und diesbezüglicher Erläuterungen.

(5) Im Rahmen einer Prozessevaluierung (*Governance Check 2009*) schätzten die zuständigen Verwaltungsstellen den Praxisnutzen der VKS-Beschreibungen für die EFRE–Abwicklung in Österreich als gering ein. In der Folge erarbeitete eine interne Task Force eine Vorgangsweise für systemrelevante bzw. nicht systemrelevante Änderungen der VKS-Beschreibungen, die die Verwaltungsbehörden und die Bescheinigungsbehörde nach einem Beschluss im Rahmen der ÖROK–Arbeitsgruppe „Verwaltungsbehörden“ ab September 2009 anwendeten. Der Beschluss legte grundsätzlich fest, dass die VKS-Beschreibungen nur bei unbedingter Notwendigkeit und entsprechender Relevanz zu aktualisieren waren. Nicht-systemrelevante Modifikationen, die grundsätzlich keine Änderungen im Abwicklungssystem auf Projektebene bewirkten, sollten von der Förderstelle in Eigenverantwortung durchgeführt und der Verwaltungsbehörde jährlich überblicksartig zur Kenntnis gebracht werden. Die Entscheidung über die Systemrelevanz oblag somit der Förderstelle.³⁰

16.2 Der RH hielt fest, dass die verspätete Einreichung der VKS-Beschreibungen keine unmittelbar negativen Folgen für die finanzielle Umsetzung der überprüften Regionalprogramme hatte. Er erkannte im hohen Grad an Detaillierung der schriftlichen Ausformulierung von Zuständigkeiten und Verfahren einen Beitrag zur Transparenz, die ihrerseits jedoch durch die bestehenden Redundanzen geschmälert wurde. Er erachtete den zeitlichen Aufwand für die Erstellung und laufende Aktualisierung der Unterlagen – gemessen am Nutzen, den diese für die zuständigen Stellen in Österreich hatten (siehe auch TZ 17) – als vergleichsweise hoch. Die Bestrebungen der Verwaltungsbehörden zur Reduzierung des laufenden Aktualisierungsaufwands bewertete der RH grundsätzlich positiv, verwies jedoch kritisch auf den hohen Ermessensspielraum der Förderstellen bei der Beurteilung der Systemrelevanz von geplanten Änderungen. Er verwies abschließend auf den Mehrbedarf an Personalkapazität für eine ordnungsgemäße EFRE–Abwicklung – der beispielsweise bei der Bundesförderstelle FFG rd. 70 % ausmachte – im Vergleich zur rein nationalen Förderabwicklung.

Der RH empfahl dem BKA und den überprüften Ländern, die aus dem Prozess der Erstellung, Nutzung und Aktualisierung der VKS-Beschreibungen gewonnenen Erfahrungen auszuwerten, um für die Programmperiode 2014–2020 den Umfang der Beschreibungen bestmöglich zu verschlanken und ihren qualitativen Mehrwert zu erhöhen. Weiters empfahl der RH mit Blick auf die Programmperiode 2014–2020,

³⁰ Alle systemrelevanten Modifikationen waren von der Förderstelle bei der Verwaltungsbehörde zu beantragen und von dieser zu genehmigen. Nur die systemrelevanten Änderungen zogen eine offizielle Anpassung der VKS-Beschreibungen inkl. Referenzdokumente nach sich.

eine geeignete programmübergreifende Online–Datenbank–Lösung zur anwenderfreundlichen Verwaltung und Aktualisierung der VKS–Beschreibungen inkl. Referenzdokumente einzurichten oder diese Dokumente im EFRE–Monitoring (analog zur bestehenden Praxis bei Richtlinien) zu hinterlegen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei im Rahmen der EFRE–Reformagenda 2014–2020 bereits die Erstellung einer auf die notwendigsten Inhalte reduzierten, transparenten und einheitlichen Beschreibung des Verwaltungs– und Kontrollsystems mit einheitlichen Standards, Prozessen und Referenzdokumenten beschlossen worden. Die Rahmenbedingungen hierfür seien durch die Schaffung eines einzigen, von Bund und Ländern getragenen EFRE–Regionalprogramms 2014–2020 sehr günstig. Die Schaffung bzw. Weiterentwicklung einer geeigneten technischen, integrierten und nutzerfreundlichen Lösung zur Dokumentation der programmrelevanten Unterlagen werde im Rahmen dieses EFRE–Regionalprogramms 2014–2020 eine der Kernaufgaben der zuständigen Verwaltungsbehörde darstellen.*

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg werde mit der Reformagenda eine VKS–Auswertung für die neue Periode in Angriff genommen. Die bisher gewonnenen Erfahrungen würden hier eine wichtige Rolle spielen. Im Hinblick auf das Programm 2007–2013 merkte das Land an, dass Dokumente für die Abwicklung sehr wohl in der Monitoring–Datenbank der jeweiligen Programme hinterlegt würden.

- 16.4** Der RH begrüßte die im Rahmen der EFRE–Reformagenda 2014–2020 getroffenen Beschlüsse zur Vereinfachung der Beschreibung und Dokumentation des Verwaltungs– und Kontrollsystems ebenso wie die vorgesehene Schaffung bzw. Weiterentwicklung einer geeigneten Datenbanklösung zur Dokumentation der programmrelevanten Unterlagen durch die Verwaltungsbehörde.

Vereinbarungen
zwischen Verwal-
tungsbehörden und
Förderstellen

- 17.1** (1) Die VKS–Beschreibungen umfassten auch förmliche Vereinbarungen über die zuvor weitgehend informelle Kooperation der Akteure der EU–Regionalprogramme. Jede der überprüften Verwaltungsbehörden schloss mit ihren zwischengeschalteten Förderstellen weitgehend gleichlautende schriftliche Vereinbarungen über wechselseitige Verpflichtungen, die Delegation von Aufgaben sowie Fragen der Aufsicht und der Haftung.

(2) Aus Sicht der Bundesförderstellen – z.B. der FFG, die in acht der neun EFRE-Regionalprogramme als zwischengeschaltete Stelle fungierte – unterschieden sich die Vereinbarungen mit den Verwaltungsbehörden in einzelnen Formulierungen. Im Vergleich der drei überprüften Länder akzentuierte die Vereinbarung der Verwaltungsbehörde Vorarlberg ihre Verantwortung und Rechte in einigen Punkten stärker (z.B. Einsichts-, Informations- und Kontrollrechte gegenüber der FFG inkl. jährlicher Berichterstattung über die Ergebnisse der von der FFG durchgeführten Kontrollen) und verpflichtete die FFG ausdrücklich, für die nationale Kofinanzierung der von ihr geförderten Maßnahmen gemäß ihrem geplanten Umsetzungsanteil (siehe TZ 4, Tabelle 3) Sorge zu tragen.

Ungeachtet solcher spezifischer Vereinbarungsbestimmungen mit einzelnen Verwaltungsbehörden wendete die FFG als zwischengeschaltete Stelle in den drei überprüften EFRE-Regionalprogrammen jeweils die gleichen Verfahren an. Auch reduzierte sie ihre bilateral vereinbarten Umsetzungsanteile an der (Bundes-)Kofinanzierung von EFRE-Regionalprogrammen. Die Verwaltungsbehörde Vorarlberg ürgierte keine jährlichen Kontrollberichte der FFG.

17.2 Der RH kritisierte, dass weder die Verwaltungsbehörde des Landes Vorarlberg noch die FFG auf die Einhaltung bilateral vereinbarter Bestimmungen achteten. Der RH empfahl den überprüften Ländern, künftige Vereinbarungen der Verwaltungsbehörden mit zwischengeschalteten (Bundes-)Stellen möglichst länderübergreifend zu standardisieren und länderspezifische Regelungen nur vorzusehen, soweit diese sachlich zwingend erforderlich sind. Auch sollten in den Vereinbarungen taugliche Voraussetzungen geschaffen werden, die den Verwaltungsbehörden die tatsächliche Wahrnehmung ihrer umfassenden Verantwortung gemäß EU-Vorgaben ermöglichen.

17.3 *Das Land Vorarlberg trat in seiner Stellungnahme der Kritik des RH, wonach weder die Verwaltungsbehörde des Landes Vorarlberg noch die FFG auf die Einhaltung bilateral vereinbarter Bestimmungen geachtet hätten, entschieden entgegen.*

Gemäß der Vereinbarung der Verwaltungsbehörde des Landes Vorarlberg mit der zwischengeschalteten Förderstelle FFG habe u.a. ein jährlicher Informationsaustausch stattzufinden. Die Förderstelle habe die für die ordnungsgemäße Programmverwaltung erforderlichen Informationen zeitgerecht an die Verwaltungsbehörde zu übermitteln. In den Jahren 2010, 2011 und 2012 hätten jährliche Treffen der Verwaltungsbehörde mit den zwischengeschalteten Stellen stattgefunden. Inhalte dieser Treffen seien u.a. gewesen: der jährliche Durch-

führungsbericht, der Umsetzungsstand, die begleitende Evaluierung, Monitoring, Informations- und Publizitätsmaßnahmen, die Einführung von Vereinfachungsmaßnahmen in der EFRE–Programmabwicklung wie Kostenpauschalen, Informationen über anstehende neue Projekte und Beschlüsse in den Gremien der Bundesförderstellen, VKS–Änderungsmeldungen der Förderstellen, Prüfungen der Prüfbehörde sowie die Einhaltung der Vereinbarungen der Verwaltungsbehörde mit den Bundesförderstellen.

Die Vereinbarung enthalte ferner die Bestimmung, dass der Verwaltungsbehörde über durchgeführte Prüfungen jährlich zu berichten sei. Wie diese Berichterstattung zu erfolgen habe, sei nicht festgelegt. Diese Informationen seien in den jährlich stattfindenden Sitzungen mit der FFG übermittelt worden. Weiters habe die FFG das Land Vorarlberg regelmäßig über ihre Beiratssitzungen und somit über die geförderten Projekte informiert.

Mit Bezug auf die RH–Empfehlung, künftige Vereinbarungen der Verwaltungsbehörden mit zwischengeschalteten (Bundes–)Stellen möglichst länderübergreifend zu standardisieren, verwies das Land Vorarlberg auf die in der EFRE–Reformagenda 2014–2020 angestrebte Optimierung des Gesamtsystems unter Nutzung von Synergiepotenzialen. Eine länderübergreifende Standardisierung der Vereinbarungen mit den zwischengeschalteten Stellen sowie sämtlicher Vertragsgrundlagen für die Strukturfondsperiode 2014–2020 sei bereits festgelegt worden.

- 17.4** Der RH nahm die Ausführungen des Landes Vorarlberg zur Kenntnis, merkte jedoch an, dass explizite Anforderungen einzelner Verwaltungsbehörden, wie u.a. jene in der Vereinbarung mit Vorarlberg, EFRE–Projekte zu 100 % einer Vor–Ort–Kontrolle zu unterziehen, in den FFG–Prüfstandards für die Kontrolle EFRE–kofinanzierter Vorhaben vom Dezember 2010 keinen Niederschlag fanden und dass die FFG entgegen der Vereinbarung mit Vorarlberg ihren Kofinanzierungsanteil einseitig reduzierte.

Programmumset-
zungshandbücher

- 18.1** (1) Die den VKS–Beschreibungen beigelegten Programmumsetzungshandbücher konkretisierten die in den EFRE–Regionalprogrammen allgemein beschriebenen Aktivitäten (bzw. Programm–Maßnahmen), insbesondere Fördergegenstand, Förderungswerber, Zielindikatoren, Projektselektionskriterien, Rechtsgrundlagen (Richtlinien oder Einzelentscheidungen), förderungsfähige Kosten, Art und Höhe der Förderung, verantwortliche Förderstelle und deren Ansprechperson. Die Erstellung und Aktualisierung der Handbücher oblag der Verwaltungs-

behörde. Sie hatten weitgehend Richtliniencharakter und bildeten auch die Basis für Einzelentscheidungen der Länder (siehe TZ 37 bis 42).

(2) Das Land Salzburg entwickelte auf der Grundlage seines Umsetzungshandbuchs (bezeichnet als: Ergänzung zur Programmplanung) eine notifizierte Förderrichtlinie des Landes³¹ zur Umsetzung des Regionalprogramms (sogenannte RWF–Richtlinie), wobei das Amt der Landesregierung (Abteilung 1) als verantwortliche Förderstelle fungierte und Landeskofinanzierungsmittel bereitstellte. Aus Gründen der Verwaltungseffizienz sah die RWF–Richtlinie auch Bagatellgrenzen für die Gewährung von Förderungen vor.³² Eine solche Bestimmung gab es in den vergleichbaren Förderrichtlinien der Länder Burgenland und Vorarlberg nicht.

18.2 Der RH bewertete den Ansatz des Landes Salzburg, auf Basis des Programmumsetzungshandbuchs eine (notifizierte) EFRE–Landesförderrichtlinie zu entwickeln und darin Projektmindestgrößen (Bagatellgrenzen³³) vorzusehen, als zweckmäßig. Er empfahl den Ländern Burgenland und Vorarlberg, für die Programmperiode 2014–2020 eine vergleichbare Herangehensweise zu erwägen.

18.3 *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland habe die Verwaltungsbehörde im Rahmen der Vorbereitungen für die Programmperiode 2014–2020 bereits im Frühjahr 2013 die Erstellung einer allgemeinen Rahmenrichtlinie des Landes bzw. programmrelevanter Richtlinien als Basis für die Förderungsvergabe (anstelle von Einzelentscheidungen) verlangt.*

18.4 Der RH erachtete die in Aussicht genommene Erstellung allgemeiner bzw. programmrelevanter (Rahmen–)Richtlinien als Basis für die Förderungsvergabe als zweckmäßig.

³¹ Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Programms zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Salzburg 2007–2013 (RWF–Richtlinie), Stand 1. Jänner 2011

³² Bei Projekten im industriell–gewerblichen Sektor musste das Volumen der förderbaren Kosten mindestens 50.000 EUR (bei Neugründungen: 35.000 EUR) betragen, bei Beratungsprojekten mindestens 2.000 EUR und mindestens 20.000 EUR bei unternehmensbezogenen Dienstleistungsprojekten.

³³ In seinen Vorschlägen zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau erachtete der RH Bagatellförderungen aus verwaltungsökonomischen Gründen für unzweckmäßig (siehe Positionen des RH zur Verwaltungsreform, Reihe Positionen 2009/1).

- 19.1** Die in den Programmumsetzungshandbüchern der EFRE–Regionalprogramme Burgenland und Salzburg und auch in den betreffenden Vereinbarungen mit der FFG (siehe TZ 17) als Arbeitsgrundlage angeführten Projektauswahlkriterien räumten u.a. der Förderung von Unternehmen, die erstmals oder bisher unregelmäßig F&E–Projekte umsetzten, Vorrang ein.

Die FFG gewährte Unternehmen, die erstmals eine EFRE–Förderung beantragten, Beratung und im Einzelfall auch weitreichende Hilfestellung und Anleitung. Im Allgemeinen bevorzugte die FFG – im Einklang mit dem Leitfaden der Europäischen Kommission vom Juni 2008³⁴ – bei der Programmumsetzung tendenziell jedoch Projektträger, die bereits Erfahrung mit der Durchführung von EFRE– bzw. nationalen F&E–Projekten hatten und über ein gut funktionierendes Rechnungswesen verfügten.

- 19.2** Der RH merkte kritisch an, dass die auf Fehlerminimierung und Verwaltungseffizienz abzielenden Projektpreferenzen der FFG tendenziell den F&E–Projektauswahlkriterien der Länder Burgenland und Salzburg zuwiderliefen. Dies verdeutlichte den bereits auf EU–Ebene bestehenden Zielkonflikt zwischen der strategischen Ausrichtung des EFRE auf (oft mit höherem Risiko verbundene) Forschungs– und Innovationsprojekte (siehe TZ 2) und der Stärkung der Gebarungssicherheit (siehe TZ 8).

- 19.3** *Das Land Salzburg verwies hinsichtlich der F&E–Projektauswahlkriterien auf den von der FFG als zwischengeschalteter Stelle eingeholten Kommentar. Demnach habe es sich im Zuge der Programmumsetzung (siehe auch Stellungnahme zu TZ 4) als notwendig erwiesen, primär jenen Projekten eine EFRE–Kofinanzierung zu gewähren, die eine gemäß den EFRE–Förderfähigkeitsregeln – mit vertretbarem Aufwand – prüfbare Kostenstruktur aufwiesen. Erstmalige bzw. bei der FFG unregelmäßig antragstellende Unternehmen seien aufgrund ihrer tendenziell geringen Erfahrung mit Projektabrechnungen primär national finanziert worden, um bei einer EFRE–Finanzkontrolle – im Falle nicht perfekter Abrechnungen – Diskussionen zu vermeiden. Auch würden bei neu gegründeten bzw. kleinen Unternehmen vielfach die Eigentümer (Gesellschafter) an Projekten wesentlich mitarbeiten. Die EFRE–Förderfähigkeitsregeln seien bezüglich der Geltendmachung dieser Arbeitsleistung („unbezahlte Arbeitsleistung“) sehr restriktiv, so dass auch aus diesem Grund eine EFRE–Kofinanzierung für diese Antragsteller nachteilig gewesen wäre.*

³⁴ Leitfaden für Verwaltungsprüfungen durch die Mitgliedstaaten bei von den Strukturfonds oder dem Kohäsionsfonds kofinanzierten Vorhaben im Programmplanungszeitraum 2007–2013, COCOF 08/0020/04 vom 5. Juni 2008

Nationale Förder- fähigkeitsregeln

19.4 Der RH betonte gegenüber dem Land Salzburg, dass die vom Begleitausschuss beschlossenen Projektauswahlkriterien der jeweiligen EFRE–Regionalprogramme von den zwischengeschalteten Förderstellen einzuhalten waren. Im Bedarfsfall wären seitens der Verwaltungsbehörde geeignete Maßnahmen zu setzen, um den Projektauswahlkriterien Geltung zu verschaffen, im konkreten Fall etwa durch ergänzende Hilfestellungen für Erstantragsteller.

20.1 (1) Gemäß Art. 56 Abs. 4 der Allg. SF–VO waren die EFRE–Förderfähigkeitsregeln bis auf die in Art. 7 der EFRE–Verordnung vorgesehenen Ausnahmen auf nationaler Ebene festzulegen. Lagen keine EU–Regelungen vor, so galten für die Gesamtheit der im Rahmen von EFRE–Regionalprogrammen geltend gemachten Ausgaben jeweils die nationalen Rechtsvorschriften. Dazu zählten neben den spezifischen Förderrichtlinien des Bundes und der Länder (siehe TZ 22) auch die von den Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde einvernehmlich beschlossenen subsidiären Nationalen Förderfähigkeitsregeln (NFFR) für die EFRE–Regionalprogramme³⁵.

(2) Die NFFR stellten eine Anlage zu den VKS–Beschreibungen (siehe TZ 16) dar und erfüllten die Funktion einer richtlinienähnlichen Selbstbindung der mit der EFRE–Abwicklung befassten Stellen des Bundes und der Länder. Sie formulierten das gemeinsame Grundverständnis der Verwaltungsbehörden, der Bescheinigungsbehörde und der zwischengeschalteten Förderstellen

- zur nationalen Ergänzung des EU–Rechts in jenen Fällen, in denen das EU–Recht ausdrücklich auf nationale Regelungen zur Förderfähigkeit verwies, die nationalen Förderrichtlinien jedoch keine ausreichend präzisen Bestimmungen enthielten und
- zur praxisnahen Interpretation von geltenden, aber vielfach nur in allgemeiner Form festgelegten haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

³⁵ Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem EFRE in Österreich gemäß Art. 56 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, einvernehmlich beschlossen von den Verwaltungsbehörden und der EFRE–Bescheinigungsbehörde auf der Grundlage der Art. 15a B–VG–Vereinbarung, Basisversion vom 14. September 2007, Version 01 (Basisversion mit Fehlerberichtigung) vom 14. September 2007, Version 02 vom 17. September 2010, Version 02.1 beschlossen am 5. Oktober 2011, retroaktiv gültig ab 17. September 2010

Somit regelten die NFFR neben der Förderfähigkeit im engeren Sinne auch allgemeine haushaltsrechtliche Grundsätze (Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit), ausgewählte Aufgaben der Verwaltungsbehörden, Aspekte des Vergaberechts, Formvorschriften für Kofinanzierungsverträge sowie allgemeine Verpflichtungen der Empfänger von Strukturfondsmitteln in Österreich.

Wiewohl den NFFR die Funktion einer Rechtsvorschrift zukam, entsprachen sie nur eingeschränkt den legislativen Richtlinien des BKA für Rechtsvorschriften und waren nicht Gegenstand eines formalen Begutachtungsverfahrens. Mit der Anwendung befasste Stellen errichteten die zuletzt im Jahr 2011 überarbeiteten NFFR als eine Quelle von Rechtsunsicherheit (siehe dazu TZ 21, 48, 49).

(3) Im Bundeshaushalt bildeten die EFRE–Mittel ein Globalbudget in der Verantwortung des BKA, wenngleich Bund und Länder gemeinsam für die EU–Regionalpolitik zuständig waren (siehe TZ 14). Das im Rahmen der Wirkungsorientierung formulierte Ziel zu diesem Globalbudget lautete: „Die Programme des Europäischen Regionalfonds in Österreich werden ordnungsgemäß und effizient gemanagt.“

- 20.2** Der RH stellte fest, dass den NFFR eine besondere Bedeutung als Bindeglied zwischen EU–rechtlichen und nationalen Förderbestimmungen einerseits sowie zwischen förder– und haushaltsrechtlichen Regelungen andererseits zukam. Er bemängelte die legislative Qualität der NFFR als ungenügend im Hinblick auf ihre Funktion als Rechtsvorschrift.

Er empfahl dem BKA in seiner Verantwortung als haushaltsleitendes Organ für den EFRE, die NFFR im Einvernehmen mit dem BMF sowie den EFRE–zuständigen Stellen des Bundes und der Länder – unter Einbeziehung von legislativer Expertise auf dem Gebiet des Haushaltsrechts und des Förderwesens – in Richtung einer kohärenten nationalen EFRE–Abwicklungsrichtlinie auszugestalten. Ergänzende Erläuterungen, Leitfäden oder Handbücher mit illustrativen Beispielen wären bei Bedarf gesondert bereitzustellen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei in der EFRE–Reformagenda 2014–2020 ein Prozess für die Überarbeitung der EFRE–Förderfähigkeitsregeln festgelegt worden, der unter der Koordination des BKA die zuständigen Stellen der Länder, die künftige Verwaltungsbehörde für das EFRE–Regionalprogramm, das BMF und den legislativen Dienst des BKA miteinbeziehe. Die Vorbereitungsarbeiten seien bereits aufgenommen worden, im Frühjahr 2014 sei nach einem förmlichen Stellungnahmeverfahren der Abschluss der Arbeiten geplant. Die Erhö-*

hung der legistischen Qualität der EFRE–Förderfähigkeitsregeln stelle ein deklariertes Ziel der Überarbeitung dar.

Das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme auf die in der EFRE–Reformagenda 2014–2020 vorgesehene Überarbeitung der EFRE–Förderfähigkeitsregeln. Angestrebt werde demnach eine weitgehende Harmonisierung der auf Kostenarten und Projekttypen bezogenen nationalen und EFRE–Förderfähigkeitsregeln. Die NFFR würden in der Folge einem förmlichen Stellungnahmeverfahren unterzogen. Eine Steuerungsgruppe unter der Federführung des BKA habe sich bereits konstituiert und die Arbeiten sollten nach Möglichkeit bis März 2014 abgeschlossen werden.

20.4 Der RH nahm die Ausführungen des BKA und des Landes Vorarlberg zur geplanten Überarbeitung der EFRE–Förderfähigkeitsregeln positiv zur Kenntnis.

21.1 (1) Artikel 1 der NFFR legte den Stufenbau der für die EFRE–Umsetzung maßgeblichen Rechtsgrundlagen zur Beurteilung der Förderfähigkeit von Ausgaben fest. Diese Rechtsgrundlagen waren zugleich integraler Bestandteil des vom Förderungsempfänger zu unterzeichnenden Förderungsvertrags.

Tabelle 11: NFFR–Stufenbau der Rechtsgrundlagen für die EFRE–Förderfähigkeit

Art. 1 NFFR (Version 02.1)	Rechtsgrundlage für die Beurteilung der EFRE–Förderfähigkeit von Ausgaben
Abs. 1 Z 1	Einschlägige Bestimmungen der EU–Verordnungen i.d.g.F. insbesondere <ul style="list-style-type: none"> – Allgemeine Strukturfonds–Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 – EFRE–Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 – Durchführungs–Verordnung (EG) Nr. 1828/2006
Abs. 1 Z 2	Bestimmungen der EFRE–Regionalprogramme in der zum Zeitpunkt der Förderzusage geltenden Fassung inkl. Programm–umsetzungshandbücher
Abs. 1 Z 3	Bestimmungen der spezifischen nationalen bzw. regionalen Förderrichtlinien (Beihilferegelungen), die gemäß Programm oder Beschluss des Begleitausschusses oder schriftlicher Vereinbarung zwischen den Programmpartnern herangezogen werden sollen sowie der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes (ARR) 2004 bzw. vergleichbarer Rechtsgrundlagen der Länder bei Gewährung von EFRE–Mitteln auf Basis von spezifischen Förderrichtlinien
Abs. 1 Z 4	Sonstige programmspezifische Auswahlkriterien gemäß Beschluss des Begleitausschusses oder schriftlicher Vereinbarung
Abs. 3	Subsidiäre nationale Förderfähigkeitsregeln (NFFR) Subsidiär anwendbar, wenn EU–Recht ausdrücklich auf nationale Regelungen verweist und geltende spezifische Förderrichtlinien gemäß Abs. 1 Z 3 keine ausreichend präzisen Bestimmungen enthalten. Die NFFR setzen die Bestimmungen gemäß Abs. 1 nicht außer Kraft.

Darstellung: RH

Bei allfälligen Widersprüchen zwischen den maßgeblichen Rechtsgrundlagen war gemäß Abs. 2 der NFFR die jeweils strengste Regelung anzuwenden.

(2) Gemäß Art. 60 lit. b der Allg. SF–VO hatten sich die Verwaltungsbehörden zu vergewissern und gemäß Art. 61 lit. b hatte die Bescheinigungsbehörde zu bestätigen, dass die geförderten Ausgaben im Einklang mit den EU– und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften getätigt worden waren. Die Einhaltung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften war nicht immer gewährleistet, wie im Falle der richtlinienwidrigen, aber

förderungsvertraglich anerkannten Verrechnung von Pauschalkosten durch die FFG (siehe TZ 22).

(3) Der rechtliche Stufenbau gemäß Art. 1 der NFFR nahm nicht Bezug auf die Art. 15a–Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (siehe TZ 15). Gemäß Art. 13 Abs. 2 dieser Vereinbarung durften Strukturfondsmittel „nur für tatsächlich getätigte Ausgaben (oder diesen gemäß EU–Recht als gleichwertig anerkannte Kosten) ausbezahlt werden.“ Dieser Verweis auf EU–Recht führte zu einer EU–Bestimmung³⁶, die ihrerseits wieder auf nationale Regeln, wie die NFFR, rückverwies.

(4) Mit der Umsetzung der Pauschaloptionen regelten die NFFR (Version 02.1) ab September 2010 eine grundlegende Frage der Förderfähigkeit nicht im Sinne einer bloßen „Präzisierung der nationalen Förderrichtlinien“ (vgl. Art. 1 der NFFR), sondern vielmehr abweichend von den Allgemeinen Rahmenrichtlinien (ARR 2004) für Förderungen aus Bundesmitteln bzw. von spezifischen Förderrichtlinien des Bundes und der Länder, welche unverändert auf die Abrechnung von Ist–Kosten anhand von (Original–)Belegen abstellten.

21.2 Der RH kritisierte die mangelnde Kohärenz der Bestimmungen in den nationalen Regelungen (programmrelevante Förderrichtlinien und NFFR Version 02.1). Die Pauschaloptionen wären bei wortgetreuer Auslegung der NFFR Version 02.1 ungeachtet der diesbezüglich getroffenen Anpassungen nicht anwendbar, da die ARR 2004 bzw. programmrelevante spezifische Förderrichtlinien – die durch die subsidiär anwendbaren NFFR nicht außer Kraft gesetzt werden konnten – keine Abrechnung von Pauschalkosten vorsahen.

Der RH empfahl dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Förderabwicklung und verbesserte Rechtssicherheit, den hierarchischen Stufenbau der EFRE–relevanten Rechtsvorschriften – unter Einbindung legistischer Expertise – zu klären und auf Konsistenz (Widerspruchsfreiheit) und Kohärenz (Zusammenhänge und Bezugnahmen) von EU– und nationalen Rechtsvorschriften zu achten. Er empfahl den genannten Stellen ferner, die EFRE–relevanten nationalen Rechtsvorschriften durch Beiziehung von Legisten soweit zweckmäßig zu verschlanken, Redundanzen möglichst zu reduzieren und Zirkelverweise zu vermeiden.

³⁶ Art. 56 Abs. 2 und 4 der Allg. SF–VO

21.3 *Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH habe im Rahmen der EFRE–Reformagenda 2014–2020 (Punkt Überarbeitung der EFRE–Förderfähigkeitsregeln) bereits Berücksichtigung gefunden.*

Auch das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme auf diesen Punkt der EFRE–Reformagenda 2014–2020.

21.4 Der RH nahm die Ausführungen des BKA und des Landes Vorarlberg zur geplanten Überarbeitung der EFRE–Förderfähigkeitsregeln positiv zur Kenntnis.

Förderrichtlinien
des Bundes und der
Länder

22.1 (1) Die für die einzelnen EFRE–Regionalprogramme festgelegten Förderrichtlinien des Bundes und der Länder (spezifische Förderrichtlinien sowie Rahmenrichtlinien) dienten als Rechtsgrundlage für rund vier Fünftel der bis November 2012 bewilligten EFRE– und nationalen Mittel. Etwa ein Fünftel der Bewilligungen erfolgte auf Basis von Einzelentscheidungen der Länder (siehe TZ 37). Insgesamt beteiligten sich an der Umsetzung der EFRE–Regionalprogramme 37 Förderstellen mit 92 dafür vorgesehenen Richtlinien. Tatsächlich zum Einsatz kamen bis November 2012 davon 69 Richtlinien, wovon rd. 22 % auf den Bund und rd. 78 % auf die Länder entfielen.

Tabelle 12: Zahl der Förderstellen und Richtlinien in den EFRE–Regionalprogrammen

	Summe	davon Bund	in %	davon Länder	in %
Förderstellen	37	5	13,5	32	86,5
Richtlinien					
vorgesehen	92	20	21,7	72	78,3
eingesetzt	69	15	21,7	54	78,3
umsetzungsstärkste	10	4	40,0	6	60,0

Daten: EFRE-Monitoring; Darstellung: RH

Auf die zehn umsetzungsstärksten Richtlinien – vier Bundes– und sechs Länderrichtlinien – entfielen knapp 30 % der von Jänner 2007 bis November 2012 bewilligten EFRE–Mittel.

(2) Die FFG als zwischengeschaltete Bundesförderstelle genehmigte ab Oktober 2010 im Rahmen ihrer Förderverträge die Abrechnung von Pauschalkosten unter Verweis auf die Bestimmungen der NFFR Version 02.1. Im Einklang mit den ARR 2004 sahen die maßgeblichen Förderrichtlinien der FFG aus dem Jahr 2008 jedoch eine Abrechnung von Ist-Kosten vor. Weiters erlaubten FFG-Kostenleitfäden³⁷ vom Jänner 2012 die Abrechnung von Pauschalkosten, wenngleich mit von den NFFR abweichenden Beträgen und Parametern.³⁸ Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung fanden auf Beamtenebene Gespräche zwischen BKA, BMF und Förderstellen über Anpassungen der ARR 2004 im Hinblick auf die Zulässigkeit von Kostenpauschalen statt.

(3) Das Land Salzburg (in seiner Funktion als verantwortliche Förderstelle VFS) und die WIBAG (als zwischengeschaltete Förderstelle der Verwaltungsbehörde Burgenland) setzten die Pauschaloptionen (siehe TZ 24 bis 31) in ihren jeweiligen Förderrichtlinien bzw. in einem Leitfaden,³⁹ der integraler Richtlinienbestandteil war, um. Die Länder Burgenland und Vorarlberg entschlossen sich in ihrer Rolle als Verantwortliche Förderstelle (VFS) zur Nichtanwendung der Pauschaloptionen, weshalb auch eine Anpassung der Landesrichtlinien unterblieb. Details zum Anpassungsstand von relevanten Förderrichtlinien per November 2012 sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen.

³⁷ Kostenleitfaden zur Behandlung der Projektkosten in Förderungsansuchen und Berichten für Vorhaben mit Förderungsverträgen nach den FTE-Richtlinien und den FFG-Richtlinien, gültig ab 1. Jänner 2012, Kostenleitfaden zur Behandlung der Projektkosten in Förderungsansuchen und Berichten für geförderte Vorhaben mit EU-Kofinanzierung der FFG, gültig ab 1. Jänner 2012, Leitfaden FFG-Basisprogramme vom 22. März 2012. Die FFG-Basisprogramme, die auf den FFG-Richtlinien beruhen, können zur Kofinanzierung von Projekten im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme herangezogen werden.

³⁸ Jahresstundenteiler FFG: 1.680 bzw. 1.860 (inkl. Überstunden), dagegen NFFR: 1.800 bzw. 1.980; Unternehmerlohn FFG: max. 58.800 EUR (inkl. Gemeinkosten), dagegen NFFR: max. 32.400 EUR

³⁹ Gemeinsamer Leitfaden zu den Aktionsrichtlinien „Entwicklung von Innovativen Ideen“ und „Umsetzung von Innovativen Projekten“ der WIBAG vom Jänner 2012

Tabelle 13: Stand der Anpassung spezifischer Förderrichtlinien

EFRE–Regional–programm	Vereinfachungs–maßnahme	Förder–stelle	Anpassung Richtlinie	Anwendung	Anmerkungen
Burgenland	Gemeinkosten–Pauschale – Maßnahme Nr. 1	WIBAG	Ja	Ja	Verankerung in Leitfaden zur Förderrichtlinie
		VFS Land ¹	Nein	Nein	Anwendungsrisiko aus Sicht der VFS zu hoch
	Standardkosten = Maßnahme Nr. 2	WIBAG	Ja	Nein	Verankerung in Leitfaden zur Förderrichtlinie, derzeit kein Anwendungsbedarf
		VFS Land ¹	Nein	Nein	Anwendungsrisiko aus Sicht der VFS zu hoch
Salzburg	Maßnahme Nr. 1	VFS Land ²	Ja	Ja	Verankerung in Richtlinie
	Maßnahme Nr. 2				
Vorarlberg	Maßnahme Nr. 1	VFS Land ³	Nein	Nein	keine Anwendung
	Maßnahme Nr. 2				
in allen drei Programmen	Maßnahme Nr. 1	FFG	Nein	Ja	Verankerung in den Förderverträgen
	Maßnahme Nr. 2				

¹ Abteilung 7 (Kultur, Wissenschaft und Archiv)

² Abteilung 1 (Wirtschaft, Tourismus, Energie)

³ Abteilung VIa (Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten)

Quellen: Unterlagen der überprüften Länder; Darstellung: RH, Stand per November 2012

(4) Die einschlägigen Bundes– bzw. Länder–Förderrichtlinien enthielten teilweise unterschiedlich strenge Bestimmungen zur Förderungsabwicklung, etwa in Bezug auf die bei der Abrechnung vorzulegenden Nachweise. Im Allgemeinen waren die Vorschriften des Bundes detaillierter und damit strenger als jene der Länder.

22.2 (1) Der RH hielt fest, dass der nationale Verwaltungsaufwand mit der Zahl der Förderstellen und Richtlinien stieg, zumal fast ein Drittel der bis November 2012 bewilligten Mittel in Anwendung von nur zehn Richtlinien umgesetzt wurde. Er empfahl dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg, die Zahl der EFRE–abwickelnden Förderstellen sowie der Richtlinien im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand durch Kooperationen zu bündeln und nach Möglichkeit weiter zu reduzieren.

(2) Der RH stellte fest, dass den Richtlinien der FFG, die in Übereinstimmung mit den ARR 2004 unverändert auf die Abrechnung von Ist-Kosten abstellten, der Vorrang gegenüber den nur subsidiär anwendbaren NFFR bzw. Kostenleitfäden zukam. Er kritisierte, dass die FFG ihre Förderrichtlinien nicht einhielt und wies auf die EU-Vorgabe hin, wonach die geförderten Ausgaben sowohl mit den EU- als auch den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Einklang zu stehen hatten. Er hob in diesem Zusammenhang auch die erforderliche Sicherstellung der Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die Verwaltungsbehörde bzw. Bestätigung der Rechtskonformität von Ausgaben durch das BKA als Bescheinigungsbehörde hervor (siehe TZ 14, Tabelle 8).

Der RH vermerkte weiters, dass die aufwändigen Vorarbeiten für die Anwendung der EU-Pauschaloptionen (siehe TZ 24 bis 31) einem verlorenen Aufwand gleichkamen, solange nicht auch die ARR 2004 und die maßgeblichen Förderrichtlinien der zwischengeschalteten Förderstellen des Bundes und der Länder – zumindest im Bereich der Abwicklung der EU-geförderten Programme – die Anwendung von Pauschalen erlaubten.

Der RH empfahl dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg, in ihrer Verantwortung als Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden auf eine richtlinienkonforme Fördertätigkeit der FFG zu achten. Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern weiters, auf eine unverzügliche Anpassung jener Richtlinien hinzuwirken, die im Rahmen der Anwendung von Pauschalen – insbesondere bei personalintensiven Projekten im Bereich der betrieblichen Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation – als Rechtsgrundlage dienten.

22.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei die Empfehlung des RH, die Zahl der EFRE-Förderstellen zu bündeln bzw. zu reduzieren, im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020, die auf eine Konzentration auf besonders programmrelevante Förderschienen und leistungsfähige Förder- und Prüfstellen abziele, bereits berücksichtigt worden. Hinsichtlich des Einwirkens auf eine umgehende Anpassung der Richtlinien der FFG verwies das BKA zuständigkeitshalber auf die gemäß der einschlägigen EU-Bestimmungen bestehende primäre Verantwortung der Verwaltungsbehörde(n) für deren zwischengeschaltete Förderstellen.*

Das Land Burgenland vertrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass die thematische und organisatorische Konzentration der Programme in der Förderperiode 2014–2020 den zukünftigen Einsatz von weniger Richtlinien unterstützen werde. Zur richtlinienkonformen Fördertätigkeit der FFG merkte das Land Burgenland an, dass es den

Verwaltungsbehörden, nachdem sie gegenüber der Europäischen Kommission für die ordnungsgemäße Programmumsetzung verantwortlich seien, auch möglich sein müsste, den zwischengeschalteten (Förder-) Stellen entsprechend verbindliche Vorgaben zu machen. Ferner wies das Land Burgenland darauf hin, dass es Aufgabe der Verwaltungsbehörde gewesen sei, Vereinfachungsoptionen mittels Anpassung der NFFR zu ermöglichen. Die Übernahme entsprechender Bestimmungen in die jeweiligen Förderrichtlinien stünde im freien Ermessen der Förderstellen und sei von diesen zu veranlassen.

Das Land Salzburg verwies hinsichtlich der Förderrichtlinien der FFG auf den von der FFG als zwischengeschalteter Stelle eingeholten Kommentar.

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg habe die Verwaltungsbehörde des EU-Programms „RW Vorarlberg 2007–2013“ die zwischengeschaltete Bundesförderstelle FFG aufgefordert, zwecks Herstellung der Rechtskonformität mit den EU-Vorschriften eine Anpassung der entsprechenden FFG-Richtlinie in die Wege zu leiten.

Den an die Länder Salzburg bzw. Vorarlberg ergangenen Kommentaren der FFG zufolge sei die Anwendung von Pauschalsätzen mit den Eigentümer-Ressorts der FFG⁴⁰ auch auf nationaler Ebene über den Kostenleitfaden abgestimmt worden. Zudem seien die Pauschalsätze in den EFRE-Förderfähigkeitsregeln so restriktiv, dass deren Anwendung die öffentlichen Haushalte – gegenüber der Abrechnung mit Ist-Kosten – nicht zusätzlich belaste. Vor der Anwendbarkeit der Vereinfachungsmaßnahmen (ab Oktober 2010) sei die Abrechnung der Projekte sowohl für die Projektträger als auch auf für die FFG administrativ äußerst aufwändig gewesen. Im Zuge der bis Anfang 2014 vorgesehenen Richtlinienänderung sei geplant, Kosten-Pauschaloptionen in die Förderungsrichtlinien der FFG aufzunehmen.

- 22.4** Der RH erwiderte dem BKA unter Verweis auf seine Gegenäußerung zu TZ 5, dass eine Anpassung der für eine rechtskonforme Förderungsvergabe unmittelbar relevanten FFG-Förderrichtlinie gerade auch im Interesse der Bescheinigungsbehörde bzw. der Prüfbehörde liegen sollte. Er verwies ferner darauf, dass es sich im gegenständlichen Fall um eine Bundesrichtlinie handelte, die den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien berührte, und dem BKA gemäß Bundesministerengesetz neben der Koordination der finanziellen Abwicklung des EFRE auch die zusammenfassende Behandlung und Koordination in ressortübergreifenden Angelegenheiten oblag.

⁴⁰ BMVIT und BMWFJ

Der RH erwiderte dem Land Burgenland, dass er den für die Förderperiode 2014–2020 in Aussicht genommenen Einsatz von weniger Richtlinien für zweckmäßig erachtete. Weiters hielt er fest, dass sich die Verantwortung der Verwaltungsbehörde für die Sicherstellung der Einhaltung aller relevanten Rechtsvorschriften auch auf die Tätigkeiten von zwischengeschalteten Förderstellen erstreckte.

Der RH nahm die gemäß Stellungnahmen der Länder Salzburg und Vorarlberg in Aussicht genommene Anpassung der FFG-Richtlinien positiv zur Kenntnis, betonte jedoch, dass die bis dahin geltenden Förderrichtlinien der FFG – im Einklang mit den Allgemeinen Rahmenrichtlinien (ARR 2004) – unmissverständlich die Abrechnung von Ist-Kosten vorschrieben. Im Hinblick auf die Wahrung von Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Ausgaben aus öffentlichen Mitteln vertrat der RH nachdrücklich die Auffassung, dass Bestimmungen in Förderrichtlinien weder für den nationalen noch für den EU-Kontext im Wege eines Kostenleitfadens außer Kraft gesetzt werden können.

Umsetzung der EU–Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

Motive für Vereinfachung in Österreich

23 (1) Die in der Programmperiode 2007–2013 strategisch vorrangigen Projekte im Bereich betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation (FTEI-Projekte – siehe TZ 2) enthielten üblicherweise Personalkosten, deren Abrechnung als vergleichsweise aufwändig galt. Im Verlauf der Umsetzung der überprüften EFRE-Regionalprogramme zeigte sich zunehmend die Tendenz, innovative Projekte eher mit nationalen Förderinstrumenten zu unterstützen (siehe auch TZ 48). Vor diesem Hintergrund bewerteten die zwischengeschalteten Förderstellen des Bundes und der Länder im Frühjahr 2009 die Pauschaloptionen als dringend erforderlichen Beitrag zur Reduktion des Verwaltungs- und Kontrollaufwands und sprachen sich für eine möglichst umfassende und rasche Aufnahme entsprechender Bestimmungen in die NFFR (siehe TZ 20) aus.

(2) Wie bereits im Vorfeld der Programmperiode 2007–2013 setzte sich das BKA auch nach dem Programmbeginn auf europäischer Ebene für die Möglichkeit der Anwendung von Pauschalen ein.

Überblick über die nationale Umsetzung von EU–Vereinfachungsmaßnahmen

24.1 Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in Österreich erfolgte Umsetzung und Anwendung der im Zeitraum 2008 bis 2011 auf EU-Ebene veranlassten und im Rahmen der Arbeitsgruppe Strukturfonds V ausgewählten Vereinfachungsmaßnahmen (vgl. auch TZ 13, Tabelle 7).

Tabelle 14: Nationale Umsetzung von EU-Vereinfachungsmaßnahmen

Nr.	Kurzhalt/ Inkrafttreten	Umsetzung in Österreich	Mögliche Beispiele	Anwendung in den drei überprüften Ländern	Nationale Förderfähig- keitsregeln (NFFR)
Optionale Maßnahmen zur Vereinfachung					
1	Gemeinkostenpauschale von bis zu 20 % der direkten Kosten; ab 10. Juni 2009	ja, vor allem für personalkosten-intensive Projekte im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation, auch in Kombination mit Maßnahme Nr. 2 anwendbar	F&E-Projekte: Personalkosten plus 20 % Gemeinkosten	11,6 % (60,3 %) aller seit Inkrafttreten bewilligten (und für eine Anwendung in Frage kommenden) Projekte	Art. 9 (Gemeinkosten, Overheads)
2	Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten; ab 10. Juni 2009	ja, vor allem für personalkosten-intensive Projekte im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation, auch in Kombination mit Maßnahme Nr. 1 anwendbar	F&E-Projekte: Personalkosten mit pauschalen Jahresstunden und Lohnnebenkosten; Unternehmerlohn	5,8 % (52,8 %) aller seit Inkrafttreten bewilligten (und für eine Anwendung in Frage kommenden) Projekte	Art. 8a (Personalkosten auf Basis von Standardeinheitskosten) Art. 8b (Unbezahlte Arbeitsleistungen)
3	Pauschalbeträge; ab 10. Juni 2009	grundsätzlich ja (rechtliche Voraussetzungen für Anwendung wurden geschaffen), eignet sich vor allem für kleinere, jeweils gleichartige Vorhaben	Kleinprojektfonds, gleichartige Kleinprojekte (z.B. Messestand)	keine	Art. 5a Abs. 1 und 5 (Pauschalen)
4	Sachleistungen als förderfähige Ausgaben bei Finanzierungsinstrumenten; ab 9. April 2009	nein, – in der Vorperiode kamen vereinzelt EFRE-kofinanzierte Finanzierungsinstrumente zum Einsatz – der Städtebund forderte den Einsatz von Stadtentwicklungsfonds ab 2014	Stadtentwicklungsfonds, Risikokapital- bzw. Beteiligungsfonds	keine	Art. 15 (Wagniskapital und Kreditfonds) Art. 16 (Garantiefonds) Art. 17 (Leasing)
5	Vorschüsse im Rahmen der staatlichen Beihilfen im Sinne von Art. 87 AEUV; ab 9. April 2009	nein, EFRE-Mittel wurden bis zur Zwischen- bzw. Endabrechnung aus nationalen Mitteln bevorschusst	betriebliche Forschungsförderung	keine	keine
6	Ausgaben für von der Europäischen Kommission noch nicht genehmigte Großprojekte; ab 9. April 2009	nein, im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme wurden im Allgemeinen keine Großprojekte mit Gesamtkosten von mehr als 50 Mio. EUR durchgeführt	große Investitionsvorhaben	keine	keine
7	EFRE-kofinanzierte rückzahlbare Unterstützung; ab 23. Dezember 2011	nein, wurde bei einzelnen nationalen Fördermaßnahmen angewendet	bedingt rückzahlbare Zuschüsse im Rahmen des Seedfinancing (AWS), Filmförderung	keine	keine

Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

Fortsetzung: Tabelle 14: Nationale Umsetzung von EU-Vereinfachungsmaßnahmen					
Nr.	Kurzzinhalt/ Inkrafttreten	Umsetzung in Österreich	Mögliche Beispiele	Anwendung in den drei überprüften Ländern	Nationale Förderfähig- keitsregeln (NFFR)
Nicht-optionale Maßnahmen zur Vereinfachung					
8	Einnahmen schaffende Projekte; ab 25. Dezember 2008	keine Anwendungsfälle	Technologie- zentrum, Mautstraße	keine	Art. 7a und Anhang 2 (Leitlinien zum methodischen Vorgehen)
9	50 Mio. EUR als einheitlicher Schwellenwert für Großprojekte; ab 25. Juni 2010	keine Anwendungsfälle	keine	keine	keine

Quellen: Angaben gemäß RH-Fragebogenerhebung sowie ergänzenden Unterlagen und Auskünften der überprüften Stellen des Bundes und der Länder; Darstellung: RH

24.2 Der RH stellte auf Basis der erhaltenen Angaben fest, dass sich die Umsetzung und tatsächliche Anwendung der prüfungsgegenständlichen Vereinfachungsmaßnahmen in Österreich auf die Maßnahmen Nr. 1 (Gemeinkostenpauschale – siehe TZ 28) und Nr. 2 (Pauschalsätze – siehe TZ 29) beschränkten. Für die Maßnahme Nr. 3 (Pauschalbeträge – siehe TZ 30) wurden die Voraussetzungen für die grundsätzliche Anwendbarkeit geschaffen. Die Maßnahmen Nr. 4 bis 7 fanden keine Umsetzung bzw. die Maßnahmen Nr. 8 und 9 mangels entsprechender Projekte keine Anwendung (siehe TZ 32).

25.1 Der RH überprüfte die Plausibilität der für die drei überprüften Länder ermittelten Zahlen anhand österreichweiter Bewilligungsdaten aus dem EFRE-Monitoring beim ERP-Fonds. Diese stellten die (mit vertretbarem Aufwand erhobene) gesicherte Untergrenze der Anzahl an Projekten und korrespondierenden öffentlichen Mitteln dar.

Tabelle 15: Quantitativer Umfang der Anwendung der Maßnahmen Nr. 1 bis 3

Maßnahme Nr.	alle Projekte ¹	davon		Anteil "tatsächliche Projekte"		Gesamtmittel (EU und nationale Kofinanzierung)			Anteil der Gesamtmittel für "tatsächliche Projekte"		an Gesamt- mittel für "mögliche Projekte"
		mögliche Projekte ²	tatsächliche Projekte ²	an „alle Projekte“	an „mögliche Projekte“	alle Projekte ¹	mögliche Projekte ²	tatsächliche Projekte ²	an Gesamtmitteln für "alle Projekte"	in %	
in 1.000 EUR											
1. Gemeinkostenpauschale											
Österreich ³	4.995	572	219	4,4	38,3	592.937,1	148.795,8	65.016,4	11,0		43,7
Burgenland (B)	149	35	25	16,8	71,4	82.585,2	3.422,5	2.889,8	3,5		84,4
Salzburg (S)	112	22	12	10,7	54,6	14.296,7	4.028,8	2.637,6	18,4		65,5
Vorarlberg (V)	67	6	1	1,5	16,7	22.476,6	2.092,9	194,5	0,9		9,3
Durchschnitt B/S/V	109	21	13	11,6	60,3	39.786,2	3.181,4	1.907,3	4,8		60,0
2. Pauschalsätze											
Österreich ³	4.995	539	185	3,7	34,3	592.937,1	143.177,8	49.636,2	8,4		34,7
Burgenland (B)	149	7	5	3,4	71,4	82.585,2	1.097,6	946,3	1,1		86,2
Salzburg (S)	112	22	12	10,7	54,6	14.296,7	4.028,8	2.637,6	18,4		65,5
Vorarlberg (V)	67	7	2	3,0	28,6	22.476,6	2.134,1	235,7	1,0		11,0
Durchschnitt B/S/V	109	12	6,3	5,8	52,8	39.786,2	2.420,2	1.273,2	3,2		52,6
3. Pauschalbeträge											
Österreich ³	4.995	0	0	0	–	592.937,1	0	0	0		–
Burgenland (B)	149	0	0	0	–	82.585,2	0	0	0		–
Salzburg (S)	112	0	0	0	–	14.296,7	0	0	0		–
Vorarlberg (V)	67	0	0	0	–	22.476,6	0	0	0		–
Durchschnitt B/S/V	109	0	0	0	–	39.786,2	0	0	0		–

¹ im Zeitraum 10. Juni 2009 (Inkrafttreten der EU-V0) bis 31. Dezember 2011

² im Zeitraum 17. September 2010 (Inkrafttreten national) bis 31. Dezember 2011

³ Die Daten für Gesamtösterreich stellen die (mit vertretbarem Aufwand erhobene) Untergrenze dar.

Quelle: RH auf Basis von Daten des BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds (Stand 31. Dezember 2011)

Wie vorstehende Tabelle zeigt, wäre per Ende 2011 die Anwendung der Maßnahme Nr. 1 (Gemeinkostenpauschale) österreichweit bei 572 Projekten mit einem Gesamtfördervolumen von 148,8 Mio. EUR möglich gewesen. Tatsächlich zur Anwendung kam sie bei 219 Projekten mit einem Gesamtfördervolumen von rd. 65 Mio. EUR. Die Anwendung der Maßnahme Nr. 2 (Pauschalsätze) wäre österreichweit bei 539 Projekten mit einem Gesamtfördervolumen von 143,2 Mio. EUR möglich gewesen. Tatsächlich zur Anwendung kam sie bei 185 Projekten mit einem Gesamtfördervolumen von rd. 49,6 Mio. EUR. Die Maßnahme Nr. 3 (Pauschalbeträge) kam nicht zum Einsatz.

Gemessen an der Anzahl der für eine Anwendung dieser Pauschaloptionen in Frage kommenden bewilligten Projekte (also FTEI-Projekte mit Personalkosten) belief sich der Anteil in den drei überprüften Ländern allerdings auf rd. 60 % (bei Maßnahme Nr. 1) bzw. rd. 53 % (bei Maßnahme Nr. 2). Dies lag deutlich über den österreichweit erzielten Quoten von rd. 38 % (bei Maßnahme Nr. 1) bzw. rd. 34 % (bei Maßnahme Nr. 2), die allerdings eine Untergrenze darstellten.

- 25.2** Der RH verwies darauf, dass der erreichte Anwendungsgrad bei Maßnahme Nr. 1 durch die Förderung von zuvor nicht förderbaren Gemeinkosten begünstigt wurde.
- 25.3** *Das Land Burgenland merkte an, dass die Zahl der Projekte als Indikator für die Nutzung der Vereinfachungsoptionen ungeeignet sei, da beispielsweise 60 % der Projekte nur 3,5 % der öffentlichen Mittel gegenüber stünden.*
- 25.4** Der RH erwiderte, dass der Anteil der Projekte, die tatsächlich vereinfacht abgewickelt wurden („tatsächliche Projekte“) – bei sachgerechter Inbezugsetzung der Zeilen und Spalten der Tabelle 15 – sowohl für das Land Burgenland wie auch für den Durchschnitt der drei überprüften Länder annähernd dem Anteil der öffentlichen Mittel für solche Projekte entsprach. Im Burgenland betrug der Anteil dieser Projekte bei der Maßnahme Nr. 1 71,4 % und der Anteil der korrespondierenden öffentlichen Mittel 84,4 %, bei Maßnahme Nr. 2 betrugen die entsprechenden Anteile 71,4 % bzw. 86,2 %. Im Durchschnitt der drei überprüften Bundesländer beliefen sich die Anteile bei Maßnahme Nr. 1 auf 60,3 % (Projekte) bzw. 60,0 % (Mittel) sowie bei Maßnahme Nr. 2 auf 52,8 % bzw. 52,6 %. Der Anteil der „tatsächlichen Projekte“ an den für Vereinfachungsoptionen grundsätzlich geeigneten „möglichen Projekten“ stellte aus Sicht des RH einen geeigneten Indikator für die Inanspruchnahme der Vereinfachungsmaßnahmen dar.

Pauschalen

Grundsätzliches

- 26.1** (1) Pauschalen sind Näherungswerte und können zu einer Über- oder Unterkompensation der tatsächlich angefallenen Kosten führen. Die (optionale) Anwendung von Pauschalen stellte auf EU-Ebene wie auch in Österreich eine Abkehr vom Grundsatz der Abrechnung tatsächlich getätigter Ausgaben (Ist-Kosten-Abrechnung) dar. Die Europäische Kommission verband damit die Erwartung, dass sich das Augenmerk auch bei Prüfungen künftig stärker auf die Ergebnisse als auf die Vorleistungen und Kosten der geförderten Projekte richten würde. Die Einführung von Pauschaloptionen ab Mitte 2009 war ein Schritt zur angestrebten Ergebnisorientierung, wie aus nachfolgender vereinfachter Darstellung ersichtlich.

Tabelle 16: Schritte von der Input- zur Ergebnisorientierung	
Ist-Kosten	Der Ausgabennachweis für tatsächlich dem geförderten Vorhaben zuzurechnende Kosten erfolgt durch Rechnungen (Originale) bzw. gleichwertige Buchungsbelege.
Gemeinkostenpauschale (= Pauschalzuschlagssatz auf die direkten Kosten)	Die Pauschale für die Gemeinkosten ist über die Berechnungsbasis (z.B. direkte Personalkosten) an die Ist-Kosten gebunden. Die über die Pauschale verrechneten (indirekten) Kosten sind nicht belegsmäßig nachzuweisen.
Ergebniskostenpauschale	Das Ergebnis bzw. die Ergebniseinheit löst die Auszahlung des Förderungsbetrags in Abhängigkeit von der Anzahl der Ergebniseinheiten aus.

Quellen: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

(2) Der im Oktober 2009 vorgelegte österreichische Strategiebericht gemäß Art. 29 der Allg. SF-VO vermerkte zur Einführung der Pauschaloptionen, dass Erläuterungen der Europäischen Kommission zu offenen Fragen noch fehlten und dass ihre Implementierung nach Beginn der Programmperiode aufwändige Anpassungen nationaler Regelungen sowie der Verwaltungs- und Kontrollsysteme nach sich ziehen würde.

(3) Gemäß einer einschlägigen Studie des Europäischen Parlaments⁴¹ äußerten auch andere Mitgliedstaaten trotz anfänglich hoher Zustimmung ähnliche Bedenken zur Einführung von Pauschaloptionen, u.a. wegen der hohen Kosten der nachträglichen Einführung, der mangelnden Rechtssicherheit für die Verwaltung sowie Zweifeln an den von der Europäischen Kommission in Aussicht gestellten Kontrollerleichterungen.

⁴¹ Europäisches Parlament (Dezember 2011), What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010? Studie von Blomeyer & Sanz im Auftrag des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments, Seite 35 f.

terungen. Zur Hilfestellung veröffentlichte die Europäische Kommission Anfang 2010 Leitlinien zu Pauschaloptionen⁴² und bot den Mitgliedstaaten an, die von ihnen vorgelegten Pauschalkosten-Modelle vor deren Einführung zu begutachten und zu genehmigen. Österreich nahm dieses Angebot in Anspruch (siehe TZ 28 und 29). Bis Februar 2011 nahm die Europäische Kommission neun Anträge von Mitgliedstaaten auf Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) an. Österreich war unter den ersten drei Mitgliedstaaten und beantragte als einziger Mitgliedstaat auch Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2).

- 26.2** Der RH hielt fest, dass die zuständigen Stellen in Österreich die Option bereits im Vorfeld der Verhandlungen auf europäischer Ebene aufgriffen (siehe TZ 23), erläuternde Leitlinien der Europäischen Kommission zur Anwendung der Pauschalen jedoch erst im Jänner 2010 vorlagen. Er anerkannte, dass es den genannten Stellen trotz ungünstiger Rahmenbedingungen gelang, Modelle zur Anwendung von zwei Pauschaloptionen zu entwickeln, mit der Europäischen Kommission abzustimmen und in die Praxis umzusetzen, und hob ihre vorausschauende, proaktive und koordinierte Herangehensweise positiv hervor.

Der RH bemängelte jedoch, dass sich die Aufmerksamkeit der zuständigen Stellen primär auf die Anpassung der NFFR richtete, nicht jedoch auf allfällige Anpassungserfordernisse in den für die Kofinanzierung maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften (wie Rahmenrichtlinien und spezifische Förderrichtlinien des Bundes und der Länder, siehe TZ 22), die keine Abrechnung von Pauschalkosten vorsahen.

Methoden und empirische Grundlagen

- 27.1** (1) Gemäß Art. 7 Abs. 4 der geänderten EFRE-Verordnung (EG) Nr. 1080/2006⁴³ waren Pauschalkosten „im Voraus auf der Grundlage einer fairen, ausgewogenen und überprüfbaren Berechnung“ festzulegen. Die Pauschale musste in der Förderzusage vereinbart sein. Die Berechnungsmethode musste gewährleisten, dass die Höhe der aus historischen Daten oder aus einer repräsentativen Stichprobe hergeleiteten Pauschalkosten der Realität entsprach (*Fairness*), und durfte nicht zu einer Ungleichbehandlung der Endbegünstigten führen (*Ausgewogenheit*). Die Überprüfbarkeit der Berechnungsmethode stellte ein Element des Prüfpfads dar, weshalb die Verwaltungsbehörde im Falle einer Kontrolle eine Dokumentation der Berechnungsbasis vorweisen können sollte (*Überprüfbarkeit*). Die Europäische Kommission schloss

⁴² Leitfaden der Europäischen Kommission zu Pauschaloptionen vom 28. Jänner 2010

⁴³ Verordnung (EG) Nr. 397/2009 vom 6. Mai 2009 zur Änderung von Art. 7 Abs. 4 der EFRE-Verordnung (EG) Nr. 1080/2006

die Prüfung der Belege der mit der Pauschale abgedeckten indirekten Kosten aus, behielt sich jedoch die Prüfung der korrekten Anwendung des Pauschalsystems vor.

(2) Zur Diskussion standen in Österreich alle drei Pauschaloptionen gemäß Art. 7 Abs. 4 der geänderten EFRE-Verordnung (siehe TZ 24, Tabelle 14):

- Maßnahme Nr. 1:
Gemeinkostenpauschale in Höhe von bis zu 20 % der direkten Kosten,
- Maßnahme Nr. 2:
Pauschalsätze auf Basis von – durch den Mitgliedstaat zu definierenden – Standardeinheitskosten sowie
- Maßnahme Nr. 3:
Pauschalbeträge bis maximal 50.000 EUR zur Abdeckung der gesamten Kosten eines Vorhabens.

Mit Art. 5a der NFFR i.d.F. September 2010 übernahm Österreich alle drei Kostenpauschalen der geänderten EFRE-Verordnung, wobei eine der nachstehenden drei Bedingungen erfüllt sein musste:

- Die Kostenpauschale war gesetzlich geregelt (z.B. Kilometerpauschale),
- sie war in den NFFR vorgesehen wie Maßnahme Nr. 1 (siehe TZ 28) und Maßnahme Nr. 2 (siehe TZ 29) sowie
- der Pauschalsatz oder Pauschalbetrag war für einen definierten Anwendungsbereich nach einem bestimmten Verfahren festgelegt (grundsätzliche Ermöglichung von Maßnahme Nr. 3, siehe TZ 30).

Einige der anfangs erwogenen Anwendungsmöglichkeiten für Pauschalen – etwa Beratungskosten – schieden im Zuge der Diskussionen aus.

27.2 Der RH hielt fest, dass im Ergebnis drei Modelle (eines für Maßnahme Nr. 1 und zwei für Maßnahme Nr. 2) – nach Abstimmung mit der Europäischen Kommission, Anpassung der NFFR und der spezifischen Förderrichtlinien der zwischengeschalteten Förderstellen – österreichweit in allen EFRE-Regionalprogrammen zur Anwendung gelangen konnten.

27.3 *Das Land Burgenland teilte mit, dass nach Einschätzung der Verwaltungsbehörde nicht nur die Ermittlung einer fairen, ausgewogenen und überprüfbaren Berechnung, sondern auch die nachgängige Kontrolle der Dokumentation der Berechnungsbasis mit einem höheren, zusätzlichen Aufwand einhergehen werde. Der Einsparungseffekt bzw. die Vereinfachung dürfte damit im Geringfügigkeitsbereich liegen. Aufgrund der Rechtsunsicherheit bei nachgängigen Kontrollen wende die Förderstelle Regionalmanagement Burgenland GmbH (RMB) für Projekte der Regional Governance und der Technischen Hilfe keine Pauschaloptionen an.*

27.4 Der RH merkte dem Land Burgenland gegenüber an, dass es in der Verantwortung der Förderstelle selbst liegt, die Gebarungssicherheit zu gewährleisten. Auch können nach Auffassung des RH eindeutig formulierte Förderrichtlinien sowie geeignete interne Verfahrensbestimmungen und Kontrollen der Förderstelle allfällige Rechtsunsicherheiten bei nachgängigen Kontrollen deutlich reduzieren.

Gemeinkosten-
pauschale
(Maßnahme Nr. 1)

28.1 (1) Der geänderte Art. 7 Abs. 4 der EFRE-Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 enthielt keine Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der Gemeinkostenpauschale. Sie war im Bedarfsfall von den Mitgliedstaaten selbst zu entwickeln. Das österreichische Modell stellte – im Hinblick auf die Personalintensität von Forschungs- und Entwicklungsprojekten und zwecks einfacher Ermittelbarkeit – auf die direkten projektbezogenen Personalkosten ab. Zudem konnte damit eine unsachgemäße Erhöhung der Bemessungsbasis hintangehalten werden.

(2) Die ÖROK beauftragte in Absprache mit dem BKA und den Ländern im Oktober 2009 eine externe empirische Untersuchung der Höhe der Gemeinkosten bei 14 öffentlichen Einrichtungen und 17 privaten Unternehmen, die im Jahr 2006 EFRE-Projekte beantragt hatten. Die Untersuchung ergab für öffentliche Einrichtungen Gemeinkosten von 86,3 % bzw. für Unternehmen von 44,2 % (jeweils arithmetisches Mittel). Nachdem die Gemeinkosten bei allen ausgewählten Projektträgern im Jahr 2006 mehr als 20 % der direkten Personalkosten betragen hatten, erachteten die Autoren eine Gemeinkostenpauschale von 20 % für begründet.

Gemäß der externen Untersuchung waren bestimmte Kostenpositionen in jedem Fall den Gemeinkosten zuzuordnen, bei einigen bestanden Wahlmöglichkeiten je nach Bezug zum geförderten Projekt (siehe nachstehende Tabelle).

Tabelle 17: Gemeinkostenpauschale
Gemäß Art. 9 Abs. 1 und Anhang 4 der NFFR (Version 02.1)

allgemeine Voraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> – im Rahmen eines EFRE-Programms werden Zuschüsse zu den Personalkosten eines Vorhabens (z.B. F&E-Projekt) gewährt – beim Begünstigten fallen Gemeinkosten an – das EFRE-Programm und/oder die anzuwendende Förderrichtlinie sehen die Zuschussfähigkeit von Gemeinkosten vor
Basis der Gemeinkostenpauschale	<ul style="list-style-type: none"> – zuschussfähige, direkt projektbezogene Personalkosten des Begünstigten – andere zuschussfähige Kosten können im Rahmen der Projektabrechnung geltend gemacht werden, erhöhen jedoch nicht die Basis der Gemeinkostenpauschale
Höhe der Gemeinkostenpauschale	<ul style="list-style-type: none"> – 20 % der zuschussfähigen, direkt projektbezogenen Personalkosten des Begünstigten
Möglichkeiten der Zuordnung von Kosten zu a) Gemeinkosten b) direkten Kosten	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kosten, die in jedem Fall den Gemeinkosten zuzuordnen sind (z.B. Personalkosten für Sekretariate, Rechnungswesen, Personalabteilung; Reinigung, Telefon, Büromaterial) 2. Kosten, die im Regelfall den Gemeinkosten zuzuordnen sind (z.B. Geschäftsführung, Abschreibung, Mietaufwand, u.Ä.) dürfen nur dann als direkte Kosten verrechnet werden, wenn sie <ul style="list-style-type: none"> – nach Art und Höhe im Fördervertrag vorgesehen sind bzw. – nachweislich unmittelbar mit dem Projekt zusammenhängen 3. andere Kosten, die üblicherweise den Gemeinkosten zuzuordnen sind (z.B. Fertigungsgemeinkosten), dürfen nur dann ausnahmsweise als direkte Kosten verrechnet werden, wenn der unmittelbare Projektbezug <ul style="list-style-type: none"> – der Art und der Höhe nach – mit vertretbarem Aufwand zweifelsfrei nachweisbar und überprüfbar ist
Inkrafttreten	<ul style="list-style-type: none"> – österreichweit ab 17. September 2010 – in Ausnahmefällen unter bestimmten Voraussetzungen auch rückwirkend gemäß Art. 5a Abs. 2 lit. b

Darstellung: RH

(3) Die Prüfbehörde erachtete gemäß Stellungnahme vom 7. Juni 2010 einen pauschalen Gemeinkostenzuschlag von 20 % zu den Personalkosten auf Basis ihrer langjährigen Erfahrung als realistisch und bewertete das Modell als im Einklang mit den EU-Vorgaben stehend.

(4) Um ein höheres Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten, ersuchte das BKA die Europäische Kommission im Juni 2010 offiziell um Zustimmung zum österreichischen Vorschlag. Die Europäische Kommission erachtete in ihrer positiven Stellungnahme vom 9. Juli 2010 das von Österreich vorgeschlagene Modell als EU-konform.

(5) Große zwischengeschaltete Förderstellen in den EFRE-Regionalprogrammen der vom RH überprüften Länder, die wie etwa die FFG bzw. die WIBAG im EFRE-Regionalprogramm Burgenland Gemeinkosten bei EFRE-Projekten wegen des hohen Verwaltungs- und Kon-

trollaufwands zuvor nicht als förderfähig anerkannt hatten, wendeten die Gemeinkostenpauschale nach der Anpassung der NFFR sowie der entsprechenden Förderverträge (FFG) bzw. des Richtlinien-Leitfadens (WIBAG; siehe TZ 22) ab Oktober 2010 bzw. Anfang 2011 an.

(6) Mehrere zwischengeschaltete Förderstellen der Länder Burgenland und Vorarlberg wendeten die Gemeinkostenpauschale nicht an. Sie begründeten dies mit der weiterhin bestehenden Rechtsunsicherheit sowie Unwägbarkeiten der Finanzkontrolle (siehe TZ 48 und 49) und verwiesen auf die eigenen Förderrichtlinien, die keine Anwendung von Pauschalen vorsahen (siehe Tabelle 13 in TZ 22).

- 28.2** Der RH bewertete die Anwendung der Gemeinkostenpauschale auf die projektbezogenen Personalkosten zwar als zweckmäßig, sah den potenziellen Vereinfachungseffekt jedoch geschmälert durch die – auf Förderoptimierung abstellende – Schaffung von Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten bzw. zu direkten Kosten. Die diesbezüglichen Ermessensentscheidungen erhöhten tendenziell sowohl den Verwaltungs- und Prüfaufwand wie auch das Fehlerrisiko. Letzteres galt insbesondere im Falle einer Kombination von Pauschaloptionen (siehe TZ 31).

Da maßgebliche Förderstellen eine Förderung von Gemeinkosten bei EFRE-Projekten wegen des zu hohen Verwaltungsaufwands zuvor ausgeschlossen hatten, kam die Anwendung einer Gemeinkostenpauschale von 20 % einer entsprechenden Erhöhung der Förderung von EFRE-Projekten gleich. Der RH empfahl dem BKA und den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg, in der Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020 den Verwaltungskosten von förderoptimierenden Regelungen verstärktes Augenmerk zu widmen. Er empfahl, die bisher gemachten Erfahrungen mit Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten oder direkten Kosten im Hinblick auf allfällig zweckmäßige Einschränkungen zu untersuchen und Anpassungen rechtzeitig vor Beginn der neuen Programmperiode vorzunehmen.

- 28.3** *Das BKA teilte mit, dass für die im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 beschlossene Erarbeitung neuer EFRE-Förderfähigkeitsregeln eine detaillierte fachliche Auseinandersetzung mit abrechnungstechnisch schwierigen Kostenkategorien geplant sei.*

- 28.4** Der RH anerkannte die vorgesehene detaillierte fachliche Analyse von Kostenkategorien positiv und bekräftigte seine Empfehlung, allfällige Anpassung möglichst vor Beginn der neuen Programmperiode vorzunehmen.

Pauschalsätze
(Maßnahme Nr. 2)

29.1 (1) Das von den zuständigen Stellen in Österreich entwickelte Modell für eine vereinfachte Berechnung von Personalkosten mittels pauschaler Elemente beruhte auf einer Formel zur Ermittlung der Stundensätze der an einem EFRE-Projekt beteiligten Mitarbeiter eines Unternehmens. Dabei wurden die individuellen Bruttojahresbezüge jeweils mit einem pauschalen Lohnnebenkosten-Faktor von 1,3 multipliziert und durch eine Jahresstundenpauschale von 1.800 (ohne Überstunden) bzw. 1.980 (mit Überstunden) geteilt.⁴⁴ Die so ermittelten individuellen Stundensätze (Standardeinheitskosten) der projektbeteiligten Mitarbeiter wurden mit deren projektbezogenen Arbeitsstunden multipliziert und ergaben die förderbaren Personalkosten.

Die Methode galt als für alle Projektarten und Projektträger gleichermaßen anwendbar. Die pauschalen Elemente des Modells (Lohnnebenkostenfaktor, Jahresstundenteiler) beruhten auf empirisch erhobenen Daten unter Anwendung zusätzlicher Sicherheitsmargen. Die empirisch ermittelten Jahresstundenteiler berücksichtigten weder Krankenstände noch erhöhte Urlaubsansprüche oder Zeiten für Aus- und Weiterbildung bzw. nur zwei Drittel der maximal zulässigen Überstunden pro Jahr. Der mit externer Unterstützung ermittelte Faktor für die Lohnnebenkosten von über 1,31 wurde durch Abschläge sowie Abrundungen auf 1,3 reduziert und galt für die gesamte Programmperiode.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die weiterhin mögliche Abrechnung von Personalkosten nach der Ist-Kosten-Methode bzw. nach der Methode mit Pauschalsätzen.

⁴⁴ Beispiel: Bruttojahresbezug von 45.000 EUR mal Faktor Lohnnebenkosten 1,3 geteilt durch 1.800 Jahresarbeitsstunden ergibt einen Stundensatz von 32,50 EUR.

Tabelle 18: Vergleich der Ist-Kosten- und Pauschalsatzmethode bei Personalkosten

	Ist-Kosten (NFFR, Art. 8)	Pauschalsätze (NFFR, Art. 8a)
Anwendungsbereich	– für alle Projektträger und Projekttypen	<ul style="list-style-type: none"> – für alle Projektträger und Projekttypen – alternativ zur Ist-Kosten-Berechnung gemäß Art. 8 – eingeschränkte Anwendbarkeit für bestimmte Arbeitnehmergruppen (z.B. öffentlich Bedienstete, Lehrlinge, freie Dienstnehmer)
im EFRE-Fördervertrag vorab festzulegen		<ol style="list-style-type: none"> 1. Anwendung der Methode zur Kalkulation der Stundensätze 2. Kalkulation der Leistungsstunden der projektbeteiligten Arbeitnehmer sowie von deren Stundensätzen 3. maximaler Gesamtbetrag der förderbaren Personalkosten
Nachweis von Inhalt und Umfang der projektbezogenen Leistung	<p>werden Arbeitnehmer nur während eines Teils ihrer Arbeitszeit für ein EFRE-Projekt eingesetzt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zeitaufzeichnung über die gesamte Arbeitszeit des projektbeteiligten Arbeitnehmers mit Beschreibung der projektbezogenen Leistungen 2. durchschnittlicher Tag- oder Stundensatz pro projektbeteiligtem Arbeitnehmer: Teilung seiner gesamten Personalkosten (Gehalt, Überstunden, Sozialabgaben) durch seine gesamte Arbeitszeit (inkl. Überstunden) 	<ul style="list-style-type: none"> – Dokumentation der projektbezogenen Arbeitsstunden – Bruttobezüge anhand des Lohnkontos, gegebenenfalls Unterlagen zur Arbeitszeitverpflichtung (z.B. Betriebsvereinbarung, Kollektivvertrag, Teilzeitvereinbarung)
Nachweis der erfolgten Zahlung	<ul style="list-style-type: none"> – Nettogehalt an Arbeitnehmer – Steuern und Abgaben an Finanzamt und Sozialversicherungsträger 	

Darstellung: RH

(3) Die von Selbständigen erbrachte unbezahlte Arbeitsleistung in einem geförderten Vorhaben konnte gemäß Art. 56 Abs. 2 der Allg. SF-VO bei entsprechendem Nachweis auch schon vor der Einführung von Pauschalen als Sachkosten bzw. Opportunitätskosten (d.h. Kosten der Erbringung der betreffenden Leistung durch einen Angestellten von gleicher Qualifikation) geltend gemacht werden. Wegen erheblicher Nachweisprobleme empfahlen die NFFR (Basisversion, September 2007) jedoch, diese Form der Projektträgerschaft möglichst zu vermeiden. Im Lichte des geänderten Art. 7 Abs. 4 der EFRE-Verordnung einigten sich die abwickelnden Stellen in Österreich auf die Festlegung eines Standardstundensatzes in Höhe von 30 EUR zur vereinfachten Berechnung der als Sachkosten förderfähigen Arbeitskosten von Selbständigen („Unternehmerlohn“). Die Höhe des Stundensatzes basierte auf der Analyse von 16 Kollektivverträgen.

Nachstehende Tabelle stellt wesentliche Elemente des weiterhin anwendbaren Opportunitätskostenmodells dem neuen Unternehmerlohn-Modell gegenüber.

Tabelle 19: Modelle zur Berechnung von unbezahlter Arbeit		
	Unbezahlte Arbeitsleistung (Opportunitätskosten) gemäß NFFR Art. 8b Abs. 1	Unbezahlte Arbeitsleistung („Unternehmerlohn“) gemäß NFFR Art. 8b Abs. 2
Höhe der Kostenpauschale	<ul style="list-style-type: none"> – Jahresgesamtkosten (brutto ohne Dienstgeberabgaben gemäß Branchenkollektivvertrag oder vergleichbaren Regelungen für unselbständige Arbeitskraft mit erforderlicher Qualifikation und Berufserfahrung) – geteilt durch 1.800 Arbeitsstunden, sofern keine Zeitaufzeichnungen vorliegen 	<ul style="list-style-type: none"> – 30 EUR pro Stunde – bis zu max. 900 Stunden pro Jahr
Anwendungsbereich		<ul style="list-style-type: none"> – Forschungs-, Innovations- und Kooperationsprojekte in EFRE-Regionalprogrammen
Begünstigte	<ul style="list-style-type: none"> – natürliche Personen mit nachweislich erbrachter eigener unbezahlter Arbeitsleistung für ein aus dem EFRE gefördertes Projekt 	<ul style="list-style-type: none"> – jeweils eine Person pro Unternehmen – selbständig Erwerbstätige (Einzelunternehmer, Personengesellschafter, Freiberufler u.Ä.) – Unternehmer als Mitglieder von in Vereinsform organisierten wirtschaftsbezogenen Kooperationsprojekten
spezifische Anforderung an den Begünstigten		<ul style="list-style-type: none"> – ist im Unternehmen in leitender Funktion tätig – verfügt über hohe projektrelevante fachliche Qualifikation – arbeitet in dieser Qualifikation im geförderten Projekt mit
Nachweis der Leistung	transparente Zeitaufzeichnung, aussagekräftige Tätigkeitsbeschreibung	

Darstellung: RH

Die Prüfbehörde (BKA, Abteilung IV/3) äußerte im Laufe der Beratungen grundsätzliche Bedenken zur Berechnung der Personalkosten mit pauschalen Elementen bzw. zum „Unternehmerlohn“, denen die Verwaltungsbehörden und die Bescheinigungsbehörde (BKA, Abteilung IV/4) zum Teil entsprachen, zum Teil aber der Beurteilung durch die Europäische Kommission anheim stellten. Das BKA ersuchte die Europäische Kommission am 30. Juni 2010 um Prüfung der Vorschläge und Stellungnahme u.a. zur Frage, ob das Modell grundsätzlich in die Kategorie der Standardeinheitskosten falle. Die Europäische Kommission bejahte dies. Auch den vorgeschlagenen Stundensatz von 30 EUR für Selbständige („Unternehmerlohn“) erachtete sie in ihrer Stellungnahme

Umsetzung der EU-Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich

vom 26. August 2010 als nicht im Widerspruch zu den EU-Vorschriften stehend. Die Beurteilung der Anwendbarkeit dieses Stundensatzes obliege jedoch den nationalen Behörden.

29.2 Der RH anerkannte die umfangreichen Vorarbeiten, empirischen Untersuchungen und eingehenden Erörterungen aller beteiligten Stellen und die Abstimmung der Modelle mit der Europäischen Kommission. Er bewertete die Modelle (auf Basis seiner vor Ort gewonnenen Eindrücke) gegenüber dem *Status quo ante* grundsätzlich als Vereinfachung. Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, die aus der praktischen Anwendung der Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) bisher gewonnenen Erfahrungen zu evaluieren und Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche weitere Vereinfachungen zu ziehen.

29.3 *Das BKA verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 28, wonach für die Erarbeitung neuer EFRE-Förderfähigkeitsregeln eine detaillierte fachliche Auseinandersetzung mit abrechnungstechnisch schwierigen Kostenkategorien geplant sei.*

Pauschalbeträge (Maßnahme Nr. 3)

30.1 Da der Anwendung von Pauschalbeträgen u.a. aufgrund der Heterogenität der EFRE-Projekte keine hohe Priorität zukam, wurde kein österreichweit anwendbares Modell für Pauschalbeträge zur Deckung aller oder eines Teils der Kosten eines Vorhabens bis zu maximal 50.000 EUR erarbeitet. Jedoch eröffneten die in Art. 5a der NFFR enthaltenen allgemeinen Bestimmungen zu den Pauschaloptionen die Möglichkeit, unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen weitere Pauschalmodelle zu vereinbaren, darunter auch österreichweite bzw. im Einzelfall zu vereinbarende Pauschalbeträge. Konkrete Anwendungsfälle kamen in den überprüften Ländern im Prüfungszeitraum nicht vor.

Tabelle 20: Pauschalbetrag

Voraussetzung für Pauschalbetrag gemäß NFFR Version 02.1, Art. 5a Abs. 1 lit. c und Abs. 5	
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> – österreichweit gemäß Abs. 1 lit. c: Bereich der Begünstigten (Projektträger) bzw. Projekttypen ist jeweils zu definieren – im Einzelfall zwischen einer Förderstelle und einem Begünstigten gemäß Abs. 5 zu vereinbaren
Verfahren zur österreichweiten Festlegung des Pauschalbetrags gemäß Abs. 1 lit. c	<ul style="list-style-type: none"> – Nachweis im Wege einer statistisch validen, überprüfbaren Analyse, dass die Höhe des Pauschalbetrags nicht über den durchschnittlichen tatsächlich getätigten Ausgaben liegt – Festlegung durch Verwaltungsbehörden und Bescheinigungsbehörden nach Anhörung der Prüfbehörde – Beifügung als Annex zu den NFFR
Verfahren zur Festlegung des Pauschalbetrags im Einzelfall gemäß Abs. 5	<ul style="list-style-type: none"> – im Vorhinein im Rahmen der Förderungszusage mit dem Begünstigten zu vereinbaren – nachweislich in jedem Einzelfall niedriger als die tatsächlichen Ausgaben – Anwendung stellt sowohl aus Sicht der Begünstigten wie auch aus Sicht der prüfzuständigen Stelle der Verwaltungsbehörde (FLC) eine spürbare Arbeits-erleichterung bei der Abrechnung und Prüfung dar – aktenmäßige Dokumentation der Begründungen und Nachweise
maximale Höhe der Kostenpauschale	<ul style="list-style-type: none"> – 50.000 EUR gemäß Art. 7 Abs. 4 EFRE-Verordnung

Darstellung: RH

30.2 Der RH bewertete den Ansatz, in den NFFR die Grundlagen für die all-fällige Festlegung und Anwendung weiterer Pauschalkosten-Modelle zu definieren als zweckmäßig, verwies jedoch auf allfällig erforderliche Anpassungen von spezifischen Förderrichtlinien (siehe TZ 22).

31.1 (1) Gemäß EU-Vorgabe war eine Kombination von Pauschalopti-onen möglich, sofern jede Pauschale jeweils eine andere Katego-rie förderfähiger Kosten abdeckte. Beispielsweise durfte die Gemein-kostenpauschale keine Kosten umfassen, die bereits im Rahmen von Pauschalsätzen oder Ist-Kosten abgedeckt waren. Aus Sicht der Verwal-tungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde war diese Anforderung erfüllt, da der Unternehmerlohn den Wert von geleisteten projektbezo-genen Arbeitsstunden abdeckte, während die Gemeinkostenpauschale indirekte Kosten (Gemeinkosten) abdeckte.

(2) In ihrer an das BKA gerichteten Stellungnahme vom 26. August 2010 (siehe TZ 29) merkte die Europäische Kommission an, die Unterschei-dung zwischen direkten und indirekten Kosten und insbesondere die Definition der indirekten Kosten (Gemeinkosten) gemäß Art. 9 der NFFR wäre genau zu beachten, um eine Doppelverrechnung iden-tischer Kostenpositionen hintanzuhalten.

(3) Personalkosten der Geschäftsführung waren gemäß Art. 9 lit. b NFFR „im Regelfall“ in der Gemeinkostenpauschale abgedeckt, konnten unter bestimmten Voraussetzungen für nachweislich projektspezifische Arbeitszeit jedoch auch als direkte Kosten abgerechnet werden (siehe TZ 28, Tabelle 17).

31.2 Der RH stellte fest, dass eine direkte Abrechnung von projektbezogenen Personalkosten der Geschäftsführung in Verbindung mit einer Gemeinkostenpauschale das Kombinationsverbot der EU verletzte, da die Kosten der Geschäftsführung „im Regelfall“ bereits mit der Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) abgedeckt waren. Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, derartige Kombinationen auszuschließen und die NFFR entsprechend anzupassen.

31.3 *Das BKA verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 28, wonach für die Erarbeitung neuer EFRE-Förderfähigkeitsregeln eine detaillierte fachliche Auseinandersetzung mit abrechnungstechnisch schwierigen Kostenkategorien geplant sei.*

Das Land Burgenland vermerkte in seiner Stellungnahme, dass die Feststellungen für die Regionalmanagement Burgenland GmbH (RMB) als Förderstelle keine Gültigkeit hätten, weil keine Gemeinkostenpauschale verwendet würde.

Laut Stellungnahme des Landes Salzburg habe die empirische Analyse der untersuchten Projekte (siehe TZ 28.1 (2)) bei allen Kostenkategorien nur die nicht unmittelbar projekt- bzw. produktionsbezogenen Kosten als indirekte Kosten berücksichtigt. Somit seien projektbezogene Kosten nicht Bestandteil der 20 % Gemeinkostenpauschale gewesen und als projektbezogene Einzelkosten daher kumulierungsfähig. Im Rahmen der Abstimmung des von Österreich erarbeiteten Modells mit der Europäischen Kommission seien auch diese Informationen inkl. der vorgeschlagenen Möglichkeit der Einzelverrechnung in bestimmten Fällen zur Verfügung gestellt worden.

31.4 Der RH hielt dem Land Burgenland entgegen, dass sich die Feststellungen auf die Regionalmanagement Burgenland GmbH (RMB) als Verwaltungsbehörde bezogen, weil die NFFR im Einvernehmen mit den Verwaltungsbehörden beschlossen worden waren (siehe TZ 20).

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass die in Art. 9 lit. b NFFR enthaltene Formulierung, wonach die Personalkosten der Geschäftsführung „im Regelfall“ in der Gemeinkostenpauschale abgedeckt waren, einen Ermessensspielraum eröffnete, auf den sich auch die im Zuge ihrer Stellungnahme ergangene Aufforderung der Europäischen Kom-

mission, eine Doppelverrechnung identischer Kostenpositionen hintanzuhalten, bezog. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Nicht umgesetzte
EU-Vereinfachungen
(Maßnahmen Nr. 4
bis 9)

32.1 (1) Maßgeblich für die Auswahl der optionalen Vereinfachungsmaßnahmen war das von den Förderstellen artikulierte Bedürfnis nach einer Senkung des Verwaltungsaufwands. Andere Vereinfachungsmaßnahmen, die die Europäische Kommission im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms (siehe TZ 11) initiiert hatte, setzte Österreich gemäß STRAT.AT Umsetzungsbericht 2009 bereits vor den entsprechenden Änderungen der Strukturfondsvorschriften mit nationalen Mitteln um (z.B. Vergabe von Vorschüssen zur Vorfinanzierung von Projekten, Ausbau von nationalen Förderprogrammen zur Steigerung der Energieeffizienz).

(2) Die Nicht-Umsetzung bzw. Nicht-Anwendung von optionalen bzw. nicht-optionalen Vereinfachungsmaßnahmen im Rahmen der EFRE-Umsetzung in Österreich (siehe TZ 24, Tabelle 14) hatte aus Sicht der Programmbehörden bzw. Förderstellen im Wesentlichen drei Gründe:

- Fehlen einer größeren Zahl von Anwendungsfällen: Dies galt insbesondere für die optionale Maßnahme Nr. 6 (Ausgaben für von der Europäischen Kommission noch nicht genehmigte Großprojekte) sowie für die nicht-optionalen Maßnahmen Nr. 8 (Einnahmen schaffende Projekte) und Nr. 9 (einheitlicher Schwellwert für Großprojekte).
- Aus Sicht der Förderstellen kein Vereinfachungseffekt bei Umsetzung: Dies traf insbesondere auf die Maßnahme Nr. 5 (Vorschüsse) zu. Vorschüsse wurden – beschränkt auf personalintensive FTEI-Projekte – nur aus nationalen Mitteln gewährt, da die Förderstellen die Überwachung und allfällige Rückabwicklung von Vorschüssen aus EFRE-Mitteln, die zuvor gegenüber der Europäischen Kommission als Ausgaben deklariert wurden, als sehr aufwändig erachteten.
- Umsetzung in der nächsten Programmperiode denkbar: Dies betraf die Maßnahme Nr. 4 (Sachleistungen als förderfähige Ausgaben bei Finanzierungsinstrumenten, insbesondere Stadtentwicklungsfonds), für die sich der Städtebund in einem Positionspapier aussprach, sowie die Maßnahme Nr. 7 (EFRE-kofinanzierte rückzahlbare Unterstützung).

- 32.2** Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, im Hinblick auf die Programmperiode 2014–2020 anhand der bisher gewonnenen Erfahrungen eine systematische Analyse vorzunehmen, inwieweit im Rahmen der EFRE-Umsetzung in Österreich weitere optionale Maßnahmen in Betracht gezogen werden könnten.
- 32.3** *Das BKA verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 28, wonach für die Erarbeitung neuer EFRE-Förderfähigkeitsregeln eine detaillierte fachliche Auseinandersetzung mit abrechnungstechnisch schwierigen Kostenkategorien geplant sei.*

Sicht der Förderungsempfänger

Allgemeines

- 33** Der RH nahm Einsicht in die Unterlagen von 19 betrieblichen F&E-Förderprojekten und führte – im Beisein der zuständigen Bundes- und Landesförderstellen – mit den betreffenden neun Förderungsempfängern in den drei überprüften Ländern vertiefende Gespräche. Zudem führte der RH Desk Reviews (Prüfungen anhand projektbezogener Akten und Dokumente) von 15 Projekten durch (siehe TZ 1), um seine Beurteilungsbasis zu verbreitern. Von den insgesamt 34 ausgewählten Projekten basierten 28 auf Richtlinien und die restlichen sechs auf Einzelentscheidungen der Länder, um festzustellen, in welcher Weise die rechtliche Grundlage der Förderentscheidung den Verwaltungsaufwand für den Förderungsempfänger gegebenenfalls beeinflusste.

Anforderungen bei Projekten auf Basis von Förderrichtlinien

- 34.1** (1) Förderungsempfänger bewerteten insbesondere die von ihren internen Verfahren und Abläufen (*work flow*) sowie EDV-Standards abweichenden Anforderungen der Förderstellen als aufwändig. Dies betraf die Häufigkeit und Genauigkeit von Zeitaufzeichnungen sowie die Schnittstellen zwischen elektronischen Verfahren (Rechnungswesen, Lohn- und Gehaltsverrechnung, Zeiterfassung) der Unternehmen und den auf Originalpapierdokumente abstellenden Abrechnungsverfahren der Förderstellen. Förderungsempfänger führten für EFRE-Projekte parallele Dokumentations- und Ablagesysteme, die – je nach Förderstelle – teilweise unterschiedlichen Anforderungen zu genügen hatten. Nachfolgende Beispiele illustrieren den Mehraufwand bei der Abwicklung personalkostenintensiver EFRE-Projekte im Bereich der betrieblichen FTEI sowie die Wirkungen von Vereinfachungen aus der Sicht der Förderungsempfänger.

Gemessen an den Anforderungen der Antragstellung, Abrechnung und Kontrolle bewerteten Förderungsempfänger mit mehrjähriger Erfahrung in der Umsetzung betrieblicher Forschungsprojekte die Förderungen der überprüften Länder im Allgemeinen als weniger aufwändig als jene der Bundesförderstelle FFG. Die höchsten Anforderungen und ein entsprechend hoher Aufwand bestand aus ihrer Sicht bei EFRE-Förderungen.

(2) Unternehmen hatten gemäß NFFR, Art. 8 zum Nachweis der Förderfähigkeit ihrer Personalkosten eine „transparente Zeitaufzeichnung mit einer aussagekräftigen, den einzelnen geförderten Vorhaben zugeordneten Beschreibung der geförderten Tätigkeiten“ vorzulegen (vgl. TZ 29).

Beispielkasten: Aussagekraft der Zeiterfassung

Fall 1: Im Einklang mit den betrieblichen Vorgaben ordneten die Mitarbeiter eines Anlagenherstellers in Vorarlberg ihre Arbeitszeit wochenweise einzelnen Arbeitspaketen zu (z.B. entfielen 24 Stunden auf Arbeitspaket Nr. 1 und 16 Stunden auf Arbeitspaket Nr. 2). Für ein gefördertes Anlagen-Entwicklungsprojekt verlangte die Förderstelle zusätzliche Zeitaufzeichnungen pro Arbeitstag nach Stunden und Tätigkeiten.

Fall 2: Gemäß den betrieblichen Vorgaben für die Zeitaufzeichnung ordneten die Mitarbeiter eines Software-Unternehmens im Burgenland ihre Anwesenheitsstunden nach Tätigkeiten (z.B. Systemdesign, Simulation) den jeweiligen Projekten und Projekt-Arbeitspaketen zu. Für ein gefördertes Entwicklungsvorhaben verlangte die Förderstelle eine genauere Aufschlüsselung dieser Tätigkeiten (z.B. fünf Stunden Simulation: Berechnung verschiedener Parameter; zwei Stunden Simulation: Berechnung des Energieverhaltens usw.).

Fall 3: Einzelne Software-Entwicklungsunternehmen setzten nicht mehr auf fixe Arbeitszeiten mit Anwesenheitskontrolle bzw. Tätigkeitsaufzeichnung, sondern auf Arbeitszeitmodelle mit ziel- und ergebnisorientierten Vorgaben, die im Team eigenverantwortlich („Vertrauensarbeitszeit“) und flexibel umgesetzt wurden.

Kleinere Unternehmen führten für Zwecke der Förderungsabrechnung eigene Zeitaufzeichnungen in zusätzlichen Hilfstabellen. Größere Unternehmen adaptierten bei Bedarf ihre computerbasierten Zeiterfassungssysteme.

(3) Unternehmen mit elektronischer Zeiterfassung erstellten für die Förderungsabrechnung Papiausdrucke. Je nach Anzahl der Projektmitarbeiter füllten diese Ausdrucke mehrere Ordner. Zwischen Förderstellen war nicht immer abgestimmt, in welcher Form diese Nachweise vorzulegen waren.

Beispielkasten: Formale Vorschriften zur Zeiterfassung

Eine Förderstelle verlangte von einem burgenländischen Unternehmen bei einem Projekt im Bereich Automatisierung monatliche und vom jeweiligen Projektmitarbeiter unterschriebene Ausdrucke der elektronischen Zeiterfassung.

Dagegen genügte einer anderen Förderstelle bei einem weiteren Projekt dieses Unternehmens ein unterschriebener Listenausdruck der elektronischen Zeiterfassung aller Projektmitarbeiter, der den gesamten Förderzeitraum abdeckte.

(4) Die Projektanträge der Unternehmen enthielten die auf Basis der Bruttojahresbezüge errechneten Stundensätze (Planwerte) der Projektmitarbeiter.

Beispielkasten: Berechnung und Abrechnung von Personalkosten

Ein Unternehmen aus Vorarlberg ermittelte bis 2009 bei rein national geförderten Projekten die Stundensätze der Projektmitarbeiter pauschal aus seiner Kostenstellenrechnung (Gehaltskosten der Mitarbeiter plus Lohnnebenkosten plus Reisekosten plus Gemeinkosten in der Höhe von 10 % bis 15 %). Die individuellen Gehaltsdaten unterlagen firmenintern der Vertraulichkeit.

Dagegen waren beim ersten EFRE-Projekt die Stundensätze pro Mitarbeiter anhand der 14 Monatsgehälter – auf den Förderzeitraum abgegrenzt und um alle nicht förderfähigen Positionen (z.B. Firmenauto) bereinigt – exakt zu ermitteln. Die Zahlungen an die Sozialversicherung waren monatlich für alle Projektmitarbeiter nachzuweisen.

(5) Mit Bezug auf die Frage, ob Gehaltserhöhungen oder variable bzw. ergebnisorientierte Gehaltsbestandteile zu berücksichtigen waren, bestanden unterschiedliche Herangehensweisen von Förderstellen.

Beispielkasten: Unterschiedliche Herangehensweisen von Förderstellen

Fall 1: Das Bruttojahresgehalt bei einem burgenländischen Softwareentwickler betrug im ersten Projektjahr 40.000 EUR und stieg im zweiten um 3 %. Bei der Projektabrechnung im dritten Jahr akzeptierte eine Förderstelle nur die lt. Projektantrag geplanten 40.000 EUR als Basis zur Berechnung des Stundensatzes. Eine andere Förderstelle vertrat dagegen die Auffassung, moderate Gehaltssteigerungen seien in den Plankosten des Projektantrags zu berücksichtigen und somit förderfähig.

Fall 2: Die Bruttojahresgehälter eines Softwareentwicklers im Burgenland bestanden aus rd. 35.000 EUR Fixbezügen sowie einem variablen Gehaltsbestandteil (Prämie) von 5.000 EUR bei Erreichen der Zielvereinbarung. Zum Zeitpunkt der Endabrechnung hatten die Zielerreichungsgespräche wegen des vom Kalenderjahr abweichenden Wirtschaftsjahres noch nicht stattgefunden. Das Unternehmen konnte den variablen Gehaltsbestandteil bei der Abrechnung nicht berücksichtigen.

(6) Die Anwendung der Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2, siehe TZ 29) vereinfachte aus Sicht der Unternehmen sowohl die Ermittlung wie auch den Nachweis der im Projekt abgerechneten Personalkosten.

Beispielkasten: Vereinfachungswirkung

Fall 1: Im Jahr 2009 musste ein Verkehrstechnik-Unternehmen im Land Salzburg bei der Projektendabrechnung die förderfähigen Stundensätze jedes einzelnen Projektmitarbeiters noch anhand der Personalkosten sowie der Anwesenheits- und Projektstunden ermitteln. Die Mitarbeiter hatten für diesen Zweck sowohl ihre Projektstunden wie auch die tatsächlichen Anwesenheitsstunden (Komm- und Gehzeiten) zu erfassen.

Im Jahr 2011 ermittelte das Unternehmen für den Projektantrag die Stundensätze pro Mitarbeiter anhand von deren Bruttojahresgehältern und einer Formel mit pauschalen Elementen (Stundenteiler, Lohnnebenkosten). Die Multiplikation dieser Stundensätze mit den geplanten Projektstunden ergab die geplanten Personalkosten. Zum Nachweis der tatsächlichen Personalkosten genügten die Aufzeichnungen der Projektstunden und die Jahreslohnkonten der betreffenden Mitarbeiter.

Fall 2: Bei Förderprojekten vor Einführung der Pauschalsätze forderte ein Anlagenhersteller in Vorarlberg für jeden Projektmitarbeiter als Nachweis für die tatsächlich geleisteten Lohnnebenkosten bei den zuständigen Stellen Unbedenklichkeitsbescheinigungen für die Lohnsteuer, Kommunalsteuer sowie Sozialversicherungsbeiträge an.

Mit Anwendbarkeit der Pauschalsätze wurden die Lohnnebenkosten pauschal ermittelt. Die Nachweispflicht für geleistete Zahlungen entfiel zur Gänze.

Fall 3: Ein Software-Unternehmen in Salzburg schätzte, dass sich der Abrechnungsaufwand von einer, im Jahr 2009 gestarteten Projektphase (ohne Pauschalsätze) zur zweiten (mit Pauschalsätzen) um einige Tage verringerte.

(7) Unternehmen, die ihre Rechnungen einscannen und elektronisch archivierten, mussten für EFRE-Projekte jeweils parallele Bearbeitungs- und Archivierungsprozesse einrichten: elektronische Standardprozesse für unternehmenseigene Zwecke sowie Abläufe in Papierform für Zwecke der Förderverwaltung und -kontrolle. Die Belege von EFRE-Projekten waren bei der EFRE-Abrechnungskontrolle im Original vorzulegen und bis 31. Dezember 2022 aufzubewahren.

Beispielkasten: Vorlage und Aufbewahrung von Originalbelegen

Fall 1: Ein burgenländisches Kleinstunternehmen für Softwareentwicklungs-Werkzeuge hatte seine Buchhaltung einem Steuerberater übertragen. Belege wurden elektronisch archiviert. Für die Abrechnungskontrolle des EFRE-Projekts durch die Förderstelle ließ der Unternehmer die relevanten Originalbelege vom Steuerberater gegen Entgelt aufbereiten und übermitteln.

Fall 2: Mitarbeiter eines Großunternehmens in Vorarlberg scannten alle Belege und Rechnungen bei Erhalt ein und archivierten sie. Für ein EFRE-Förderprojekt zur Weiterentwicklung bestimmter Materialien mussten die relevanten Belege bei Erhalt identifiziert und in eigenen Ordnern abgelegt werden. Bei manchen dieser Belege waren nur einzelne Rechnungspositionen projektrelevant, weshalb vor der Ablage der Originalbelege Kopien für den übrigen Geschäftsbereich anzufertigen waren. Dies erforderte einen zusätzlichen Dokumentationsprozess.

Fall 3: Einem Software-Unternehmer im Burgenland lagen Rechnungen für im Internet gebuchte Flugtickets nur elektronisch vor. Mangels Originalbeleg waren diese im Rahmen eines EFRE-Projekts nicht förderfähig.

34.2 Der RH hielt fest, dass die im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung besuchten Förderungsempfänger Vereinfachungspotenziale insbesondere in einer den Unternehmensabläufen (*work flow*) und EDV-Standards möglichst angenäherten Form der Nachweiserbringung sahen sowie in harmonisierten Vorgaben der Förderstellen für die Förderabrechnung und -kontrolle. Der RH bewertete diese Anliegen von Förderungsempfängern – unbeschadet der Anforderungen der Finanzkontrolle – als grundsätzlich nachvollziehbar und berechtigt und verwies in diesem Zusammenhang auch auf Art. 124 der neuen Haushaltsordnung der EU (siehe TZ 12), wonach die Ermittlung der Höhe der förderfähigen Kosten an die üblichen Verfahren der Kostenrechnung der Förderungsempfänger anknüpfen sollte.

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, unter Einbindung der relevanten Förderstellen auf eine Harmonisierung von teilweise unterschiedlichen Vorgaben und Standards der Förderstellen des Bundes und der Länder für die Abrechnung und Kontrolle vergleichbarer EFRE-Projekte (z.B. personalintensive FTEI-Vorhaben) hinzuwirken. Davon sollten auch Initiativen zur Annäherung der Verfahren der Nachweiserbringung und Abrechnungskontrolle an unternehmensinterne Abläufe und zeitgemäße EDV-Standards umfasst sein.

34.3 *Laut Stellungnahme des BKA würden die Empfehlungen des RH in zwei Maßnahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 aufgegriffen, zum einen durch die Erarbeitung standardisierter Abwicklungsgrundlagen und zum anderen durch die Sicherstellung des erforderlichen Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den programmeteiligten Stellen. Hinsichtlich der EDV-Standards im Rahmen der Abrechnungskontrolle verwies das BKA auf seine Stellungnahme zu TZ 36.*

Aus Sicht des Landes Burgenland sei eine Harmonisierung nicht nur im Interesse der Förderungsempfänger, sondern auch im Hinblick auf eine einheitliche Qualität und standardisierte Abläufe in den Förderstellen erforderlich. Im Übrigen würden EU-geförderte Projekte nach exakt den gleichen Verfahren abgewickelt wie national geförderte Projekte.

34.4 Der RH erachtete die im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 in Aussicht genommenen Maßnahmen als zweckmäßig.

Er entgegnete dem Land Burgenland, dass die grundsätzlich gleichen Vorschriften zur Abwicklung EU-geförderter bzw. national geförderter Projekte in der Wahrnehmung der Förderungsempfänger unterschiedlich strikt angewendet wurden: Vor allem in Bezug auf Förderabrechnung, Nachweiserbringung und verwaltungsinterne Kontrollen

bestünden für national geförderte Projekte geringere Standards als für EU-Projekte (siehe TZ 50).

- 35.1** (1) Gemäß Schätzung der Europäischen Kommission⁴⁵ sollten ihre Legislativvorschläge für die Periode 2014–2020 den derzeitigen Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten für EFRE und Kohäsionsfonds um rund ein Fünftel senken. EDV-Maßnahmen wie etwa die verpflichtende Einführung einer elektronischen Datenverwaltung und eines elektronischen Datenaustauschs zwischen Verwaltungs- bzw. Förderstellen und den Endbegünstigten (Stichwort: *e-Cohesion*) sollten mehr als die Hälfte der Entlastung bewirken.

Die Länder als Verwaltungsbehörden und das BKA als Bescheinigungsbehörde begrüßten den *e-Cohesion-Ansatz* als effizienzsteigernd, bemerkten jedoch, dass die Kosten der Umsetzung letztlich auch die Endbegünstigten trafen und für Mitgliedstaaten mit einem relativ geringen EU-Mittelvolumen genauso hoch wie für Mitgliedstaaten mit einem großen Volumen seien.

(2) Die zwischengeschalteten Förderstellen des Bundes und der drei überprüften Länder verfügten über unterschiedliche elektronische Standards. Sie kommunizierten mit den Antragstellern bzw. Förderungsempfängern über (downloadbare) Papierformulare per Post bzw. elektronisch per E-Mail, teilweise auch über Web-Plattformen. Die Übermittlung firmenmäßig gezeichneter Dokumente oder Originalunterlagen erforderte jeweils Medienbrüche.

- 35.2** Der RH sah in einer verstärkten Nutzung elektronischer Verfahren eine wirkungsvolle Möglichkeit, die Förderabwicklung effizienter und weniger aufwändig zu gestalten. Eine gemeinsame Schnittstelle der zwischengeschalteten Förderstellen könnte die projektbezogene Kommunikation bei den Antrags-, Abwicklungs- und Abrechnungsprozessen sowie die Abstimmung zwischen den Förderstellen verbessern.

Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, Strategien für einen stufenweisen Ausbau und verstärkten Einsatz elektronischer Lösungen auf Ebene der Förderstellen zur Unterstützung der EFRE-Projektentwicklung (z.B. Kommunikationsplattformen, Schnittstellen zwischen Förderstellen, Dokumentationsdatenbank) zu entwickeln und dabei Synergien und Einsparungspotenziale aus der Schaffung gemeinsamer Lösungen anzustreben. Er verwies in diesem Zusammenhang

⁴⁵ vergleiche Europäische Kommission, Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burdens of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds), Juli 2012

auf seine bereits im Jahr 2005⁴⁶ getroffene Empfehlung, als effizientes Instrument zur Koordination und Abstimmung eine vernetzte Förderungsdatenbank aller Förderungsgeber und abwickelnden Stellen einzurichten, in welcher eine österreichweite Gesamtschau nach geförderten Projekten und Förderungsnehmern möglich wäre.

- 35.3** *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass im Rahmen der Initiative „e-cohesion“ der Europäischen Kommission in der Förderperiode 2014–2020 verstärkt elektronische Lösungen zu entwickeln seien, wobei auf die jeweilige Kosten–Nutzen–Relation der Entwicklung neuer technischer Anwendungen und die von den Förderstellen bereits entwickelten Systeme Bedacht zu nehmen sein werde.*

Aus Sicht des Landes Burgenland sähen die Vorgaben der Europäischen Kommission für die Programmperiode 2014–2020 marginale Vereinfachungen, jedoch eine Vielzahl zusätzlicher Anforderungen vor (u.a. jährliche Programmabschlüsse und ein umfangreicheres Berichtswesen). Im Lichte dessen erscheine die von der Europäischen Kommission angestrebte Reduktion des Verwaltungsaufwands um rund ein Fünftel als äußerst ambitioniert.

Das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme auf die sowohl auf Bundesseite als auch auf Seite des Landes Vorarlberg laufenden Vorbereitungen für diverse Förderdatenbanken. Weiters werde es von der Europäischen Kommission Vorgaben für den elektronischen Datenaustausch für die Jahre ab 2014 geben. Die vom RH empfohlene Vernetzung sollte mit den neuen Tools möglich sein.

- 35.4** Der RH nahm die Stellungnahmen des BKA und des Landes Vorarlberg zur Kenntnis. Er erachtete die Vorbereitung von Datenbanklösungen als zweckmäßig.

Der RH wies das Land Burgenland darauf hin, dass in einzelnen Punkten sehr wohl Vereinfachungen erfolgt sind, vielfach jedoch – auch auf nationaler Ebene – Potenziale ungenutzt blieben.

⁴⁶ siehe Positionen des RH zur Verwaltungsreform II, Neuauflage 2009, Reihe 2009/1, TZ 6.21

- 36.1** Förderungsempfänger hatten die von ihnen tatsächlich getätigten Ausgaben gemäß Art. 90 Abs. 3 Allg. SF-VO 1083/2006 grundsätzlich durch Rechnungen und Zahlungsbelege im Original nachzuweisen. Eine elektronische Belegaufbewahrung war unter bestimmten Voraussetzungen und bei gewährleisteter Übereinstimmung mit den Originalen zulässig. Ähnliche Regelungen fanden sich auch in nationalen Förderrichtlinien.

Zur Steigerung der Effizienz setzten Unternehmen bei Buchführung, Zahlungsverkehr und Rechnungswesen zunehmend auf papierlose Abläufe. Elektronische Rechnungen mit bestimmten Sicherheitsmerkmalen berechtigten nach dem Umsatzsteuergesetz zum Vorsteuerabzug.

Mangels eindeutiger Bestimmungen zur Handhabung elektronischer Belege erkannten die zwischengeschalteten Förderstellen im Rahmen ihrer Verwaltungsprüfungen weiterhin nur Papierbelege als Originale an. Aus Sicht der Förderstellen und der Förderungsempfänger entstand daraus ein erheblicher, für das Ziel der Gebahrungssicherheit jedoch nur bedingt zweckmäßiger Mehraufwand.

Beispielkasten: Mehraufwand

Zwei Mitarbeiter einer Bundesförderstelle kontrollierten und entwerteten gemäß Vier-Augen-Prinzip in Anwesenheit von Mitarbeitern des geförderten Unternehmens mehrere Stunden vor Ort Papierbelege – darunter auch Ausdrucke von originär elektronisch erstellten Rechnungen wie z.B. Flugtickets oder aus dem EDV-System generierte Zeitaufzeichnungen – durch Anbringen von Vermerken über die gewährte Förderung mit Stempel, Datum und Paraphe. Auf diese Weise sollte die neuerliche Vorlage dieser Belege bei der Abrechnung eines anderen Förderprojekts (bei der gleichen oder bei einer anderen Förderstelle) und entsprechende Doppelförderungen verunmöglicht werden.

Das BKA urgierte im Juli 2008 zur Frage der Zulässigkeit elektronischer Originalbelege im Förderwesen eine Lösung beim BMF. Das BKA argumentierte, dass Mehrfachvorlagen gerade auch bei Papierrechnungen erfolgen konnten und dass die Durchsetzung und Anwendung der haushaltsrechtlichen Prüfstandards in der Praxis sowie eine verpflichtende (aktenmäßig zu dokumentierende) wechselseitige Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder mehr zur Vermeidung von Doppelförderungen beitragen würden als die händische Entwertung von grundsätzlich ebenfalls reproduzierbaren Papierbelegen. Im Jahr 2012 schlug das BKA dem BMF im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens die Einrichtung einer Dokumentationsdatenbank für elektronische Belege und Rechnungen vor, mit deren Hilfe die Förderstellen allfällige Mehrfachvorlagen von Belegen prüfen und Doppelförderungen verhindern können sollten.

- 36.2** Der RH stellte fest, dass den Endbegünstigten aufgrund der Vorlage- und Aufbewahrungspflicht von Papierbelegen ein beträchtlicher Mehraufwand entstand, obwohl die nationalen und EU-rechtlichen Bestimmungen unter bestimmten Voraussetzungen auch die Aufbewahrung elektronischer Belege erlaubten. Er bemängelte, dass das Abstempeln von – zum Teil aus den EDV-Systemen beliebig oft generierbaren – Papiausdrucken den Zweck, Doppelförderungen zu verhindern, nicht gewährleisten konnte und technologisch nicht zeitgemäß war.

Mit Verweis auf die Anerkennung elektronischer Rechnungen im Umsatzsteuerrecht empfahl der RH dem BKA, die Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen erneut an das BMF heranzutragen mit dem Ziel, im Rahmen einer künftigen Novellierung der ARR 2004 Rechtssicherheit herzustellen. In diesem Zusammenhang empfahl er dem BKA, auch im Rahmen seiner sonstigen Kompetenzen gemäß Bundesministeriengesetz verstärkt auf die Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im Förderwesen sowie auf die Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder zur Vermeidung von Doppelförderungen hinzuwirken.

- 36.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei es im Rahmen der Begutachtung des Entwurfs des BMF zu einer Allgemeinen Rahmenrichtlinie des Bundes (ARR 2013) bezüglich der Bestimmungen zum zahlenmäßigen Nachweis ausführlich auf die Problematik der Rechtsunsicherheit bei der Verwendung elektronischer Belege im Förderwesen eingegangen und habe auf Einladung des BMF konkret auf Fälschungssicherheit und Entwertung elektronischer Belege Bezug genommen. Hinsichtlich der Durchsetzung haushaltsrechtlicher Standards verwies das BKA für den eigenen Zuständigkeitsbereich auf die umfangreiche Prüftätigkeit von EFRE-geförderten Maßnahmen und Projekten durch die EFRE-Prüfbehörde im BKA. Es hielt dazu fest, dass die EFRE-geförderten Maßnahmen finanziell nur einen geringen Teil der insgesamt im Bereich der Regionalförderung auf nationaler Ebene eingesetzten Haushaltsmittel umfassen würden. Hinsichtlich der Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im österreichischen Förderwesen generell sei aus Sicht des BKA daher zuständigkeitshalber auf das BMF, die Förderressorts und die jeweiligen Bundesländer zu verweisen.*

- 36.4** Der RH anerkannte das aktive Engagement des BKA im Rahmen der Begutachtung des Entwurfs des BMF zu einer Allgemeinen Rahmenrichtlinie des Bundes (ARR 2013) zur Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen. Hinsichtlich der Durchsetzung haushaltsrechtlicher Standards im österreichischen Förderwesen entgegnete er unter Verweis auf TZ 5 sowie TZ 50, dass das BKA gemäß Bundesministeriengesetz auch für allgemeine Angelegenheiten der internen

Revision zuständig ist und eine ressortübergreifende Koordination der Innenrevisionen ausübt. Er hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Anforderungen bei Projekten auf Basis von Einzelentscheidungen

Allgemeine Voraussetzungen

37.1 (1) Förderrichtlinien schaffen als Selbstbindung der Verwaltung ein höheres Maß an Transparenz über Voraussetzungen und Verfahren der nicht-hoheitlichen Förderungsvergabe und binden den Förderungsggeber an das Gleichbehandlungsgebot. Sie tragen zur Verringerung des Fehlriskos und zu mehr Gebahrungssicherheit bei, indem sie einheitliche Abwicklungsstandards festlegen. Für die Förderungsempfänger gewährleisten Förderrichtlinien klare Spielregeln, Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns und Gleichbehandlung. Einzelentscheidungen über EFRE-Förderprojekte beruhen dagegen auf dem jeweiligen EFRE-Regionalprogramm bzw. Programmumsetzungshandbuch (vgl. TZ 18), erfordern aber gemäß Art. 15a-Vereinbarung (siehe TZ 15) jedenfalls vergleichbare spezifische Festlegungen gegenüber dem Förderungsempfänger.

(2) Wie nachstehende Tabelle zeigt, wurden bis November 2012 österreichweit 13,1 % der Projekte bzw. gut ein Fünftel (21,9 %) der öffentlichen Mittel (EFRE und nationale Kofinanzierung) im Wege von Einzelentscheidungen der Landesregierungen bewilligt. Auf Basis von Förderrichtlinien wurden demnach 86,9 % der EFRE-Projekte bzw. knapp vier Fünftel der öffentlichen Mittel bewilligt.

Tabelle 21: Einzelentscheidungen der Länder

	Anzahl der Projekte ^{2, 3}	EFRE-kofinanzierte Projektkosten	Öffentliche Mittel (EFRE und nationale Kofinanzierung)	
			in 1.000 EUR	in % der Projektkosten
Österreich¹	4.255	3.802.884,6	970.540,8	25,5
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	<i>559</i>	<i>273.704,9</i>	<i>212.535,1</i>	<i>77,7</i>
<i>in %⁴</i>	<i>13,1</i>	<i>7,2</i>	<i>21,9</i>	<i>–</i>
Burgenland	207	418.948,1	120.955,2	28,9
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	<i>52</i>	<i>33.866,7</i>	<i>25.436,3</i>	<i>75,1</i>
<i>in %⁴</i>	<i>25,1</i>	<i>8,1</i>	<i>21,0</i>	<i>–</i>
Salzburg	149	120.131,2	23.400,3	19,5
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	<i>3</i>	<i>659,3</i>	<i>659,3</i>	<i>100,0</i>
<i>in %⁴</i>	<i>2,0</i>	<i>0,5</i>	<i>2,8</i>	<i>–</i>
Vorarlberg	98	166.299,3	34.891,4	21,0
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	<i>44</i>	<i>8.499,6</i>	<i>4.747,4</i>	<i>55,9</i>
<i>in %⁴</i>	<i>44,9</i>	<i>5,1</i>	<i>13,6</i>	<i>–</i>

¹ neun EFRE-Regionalprogramme inkl. Burgenland, Salzburg, Vorarlberg

² bereinigt um Kleinstprojekte, die über Sammelmeldungen an das Monitoringsystem gemeldet werden

³ ohne Technische Hilfe

⁴ Einzelentscheidungen in % der jeweiligen Anzahl an Projekten

Darstellung: RH

Quellen: EFRE-Monitoring, Datenstand per 21. November 2012

Die Förderquote (Anteil der aus öffentlichen Mitteln finanzierten förderfähigen Projektkosten) betrug bei den nach Förderrichtlinien genehmigten Projekten österreichweit im Durchschnitt 21,5 %. In der Mehrzahl handelte es sich dabei um Projekte, für die die Förderhöchstgrenzen des EU-Beihilfenrechts galten (vgl. TZ 52).

Bei Einzelentscheidungen lag die Förderquote dagegen bei durchschnittlich 77,7 %. Projekte, die zu mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, waren gemäß NFFR (siehe TZ 20) insbesondere auf die Angemessenheit der geförderten Ausgaben zu überprüfen.

Förderfähig waren Ausgaben gemäß Art. 4 der NFFR nur insofern, „als sie in ihrer Art und Höhe zur Erreichung des Förderungszwecks“ angemessen waren.⁴⁷

(3) Während Vorarlberg rd. 45 % und Burgenland rund ein Viertel (25,1 %) seiner EFRE-Projekte mittels Einzelentscheidungen bewilligte, traf dies in Salzburg nur für 2,0 % der Projekte zu. Im Burgenland flossen 21 % der öffentlichen Mittel an per Einzelentscheidung bewilligte Projekte, in Vorarlberg 13,6 % und in Salzburg nur 2,8 %. Das Burgenland förderte bei 52 Projekten im Durchschnitt rd. 75 % der Projektkosten, Salzburg förderte insgesamt drei auf Einzelentscheidungen basierende Projekte zu 100 % und Vorarlberg förderte bei 44 Projekten im Durchschnitt rd. 56 % der Projektkosten.

- 37.2** Der RH vermerkte, dass die Länder Burgenland und Vorarlberg gemeinsam einen Anteil von 17,2 % an den bis November 2012 österreichweit getroffenen Einzelentscheidungen hatten. Der RH vertrat die Auffassung, dass Richtlinien im Vergleich zu Einzelentscheidungen im Allgemeinen ein höheres Maß an Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit gewährleisteten.

Der RH empfahl dem BKA als Bescheinigungsbehörde und den drei überprüften Ländern als Verwaltungsbehörden, bei Projektbewilligungen auf Basis von Einzelentscheidungen – wegen ihres diskretionären Charakters und der im Durchschnitt höheren Förderquoten – in besonderem Maße auf die Anwendung vergleichbarer, üblicherweise in Förderrichtlinien festgelegter Verfahrensstandards zur Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit zu achten.

- 37.3** *Laut Stellungnahme des BKA erfolge die Vergabe von EFRE-Kofinanzierungen bundeseitig nur auf Basis von Sonderrichtlinien. Hinsichtlich der landesseitigen Förderungen sei im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 festgelegt worden, dass EFRE-Förderungen primär auf Grundlage von Förderrichtlinien erfolgen und bei Einzelentscheidungen einheitliche Standards zur Anwendung gelangen sollten.*

Aus Sicht des Landes Burgenland würden sich Förderrichtlinien insbesondere für Maßnahmen mit vielen gleichartigen Projekten eignen, nicht jedoch für solche mit wenigen Projekten, wie etwa die Maßnahme Regional Governance, bei der in der gesamten Programmlaufzeit fünf nicht vergleichbare Projekte bewilligt worden seien. Generell unter-

⁴⁷ Die Anwendung der Vereinfachungsmaßnahmen (Pauschalen) ist auch bei Einzelentscheidungen grundsätzlich möglich, bei Förderungen in Höhe von 100 % der förderfähigen Kosten jedoch hinfällig.

liege die Abwicklung von EU-Projekten nach Förderrichtlinien bzw. im Rahmen von Einzelentscheidungen den gleichen Abwicklungsstandards. Die Willensbildung über Einzelentscheidungsprojekte erfolge auf Basis standardisierter Unterlagen im Rahmen der sogenannten Koordinierungssitzung. Die Gleichbehandlung der Projekte, die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung und die Transparenz seien anhand schriftlicher Sitzungsprotokolle bzw. über eine Datenbank gewährleistet.

Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei die Aussage bezüglich des diskretionären Charakters der Einzelentscheidung nicht nachvollziehbar, da auch von der Verwaltungsbehörde die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit jedenfalls zu beachten seien.

Das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme auf die EFRE-Reformagenda 2014–2020, wonach die Vergabe von EFRE-Förderungen hinkünftig primär auf Grundlage von Förderrichtlinien erfolgen werde. Auch die zwischengeschaltete Stelle, Abteilung VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung als Förderstelle des Landes werde in der Strukturfondsperiode 2014–2020 EFRE-Förderungen nur mehr auf Grundlage von Förderrichtlinien vergeben. Die Intention des derzeit laufenden Programms wäre gewesen, auch für das Land Vorarlberg richtungsweisende Projekte zu unterstützen, die aufgrund der Innovation jedoch nicht in die bestehenden Richtlinien gepasst hätten.

- 37.4** Der RH beurteilte die mit der EFRE-Reformagenda 2014–2020 getroffene Weichenstellung positiv, landesseitige EFRE-Kofinanzierungen künftig primär auf Basis von Richtlinien zu vergeben.

Er betonte mit Bezug auf die Stellungnahmen der Länder Burgenland und Salzburg die Bedeutung von einheitlichen Verfahrensstandards zur Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Gebahrungssicherheit im Falle von Einzelentscheidungen und erachtete die Entscheidung des Landes Vorarlberg, EFRE-Förderungen nur mehr auf Grundlage von Förderrichtlinien zu vergeben, als zweckmäßig.

38.1 Im Hinblick auf allfällige Unterschiede in den Anforderungen an Antragstellung, Projektbegutachtung, rechtsverbindliche Förderzusage und Kontrolle analysierte der RH beispielhaft fünf richtlinienbasierte Unternehmensprojekte aus dem Bereich der betrieblichen Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation sowie vier EFRE-Projekte der überprüften Länder (nachfolgend: Länderprojekte) mit jeweils vergleichbarem Fördervolumen (siehe TZ 33). Bei drei dieser vier Projekte handelte es sich um *Regional Governance* Projekte⁴⁸, in einem Fall um ein F&E-Projekt. Als Projektträger fungierte entweder das betreffende Land selbst oder die Verwaltungsbehörde oder ein Verein. Der mittlere Förderbarwert der fünf Unternehmensprojekte betrug rd. 476.000 EUR, jener der Länderprojekte (siehe nachfolgende Tabelle) rd. 679.000 EUR.

⁴⁸ Die strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft betonten mit Bezug auf das Thema der „Verwaltungskapazitäten“ die Bedeutung der Strukturfonds zur Förderung einer wirksamen Politikgestaltung und -umsetzung mit Beteiligung aller maßgeblich Beteiligten. Der nationale STRAT.AT setzte fünf Förderungsschwerpunkte fest, darunter *Governance* als horizontale Priorität mit „Regional Governance“ als eines von drei Strategiefeldern. Die Zusammenarbeit der regionalen Akteure sollte u.a. durch Professionalisierung, bessere Vernetzung der Einrichtungen einer Region sowie die Beseitigung allfälliger Schwachstellen unterstützt und gestärkt werden.

Sicht der Förderungsempfänger

Tabelle 22: Funktionen im Förderprozess bei Einzelentscheidungen

Schritte in der Förderabwicklung	Projekt Nr. 1 „Sicherheit im Burgenland“	Projekt Nr. 2 „EU-GemeinderätInnen“ (Burgenland)	Projekt Nr. 3 „Stärkung der Projektentwicklungskapazitäten für das RWF-Programm“ (Salzburg)	Projekt Nr. 4 „Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbsleben“ (Vorarlberg)
Antragsteller bzw. Förderungsempfänger (TZ 39)	Verein „Nachbarschaftshilfe Burgenland“	Geschäftsführer der RMB; Regionalmanagement Burgenland GmbH (RMB)	Verwaltungsbehörde (Amt der Salzburger Landesregierung, Fachreferat Regionalentwicklung u. EU-Regionalpolitik) ²	Amt der Vorarlberger Landesregierung – Abteilung Gesellschaft und Soziales, Frauenreferat
Verantwortliche Förderstelle	Verwaltungsbehörde (RMB)	Verwaltungsbehörde (RMB)	Verwaltungsbehörde	Zwischengeschaltete Förderstelle der Verwaltungsbehörde (Amt der Vorarlberger Landesregierung – Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten) ³
Begutachtende Stelle (TZ 40)	Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde	Zwischengeschaltete Stelle
Genehmigung	Einzelentscheidung des Landes (20. Dezember 2011)	Einzelentscheidung des Landes (25. Mai 2011)	Einzelentscheidung des Landes, Abteilung 1/01 (19. November 2007) auf Basis Landesregierungsbeschluss 9. Oktober 2006	Einzelentscheidung des Landes (13. Dezember 2011)
Projektkosten	889.400 EUR	635.000 EUR	540.000 EUR	651.000 EUR
Förderung aus öffentlichen Mitteln (EU, national)	100 %, davon 75 % EU und 25 % Land Burgenland	100 %, davon 75 % EU und 25 % Land Burgenland	100 %, davon 50 % EU und 50 % Land Salzburg	100 %, davon 50 % EU und 50 % Land Vorarlberg
Projektlaufzeit	1. Oktober 2011 bis 31. März 2013	1. März 2011 bis 31. Dezember 2012	7. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2013	1. Jänner 2012 bis 31. März 2014
Form der rechtsverbindlichen Zusage der EFRE-Mittel⁴ (TZ 41)	Fördervertrag zwischen Verein „Nachbarschaftshilfe Burgenland“ und RMB	aktenmäßige Antragstellung an und Genehmigung durch die Landesregierung ¹	Sachverhaltsdarstellung/Aktenvermerk der EU-Verwaltungsbehörde	Regierungsbericht Zustimmung und Mitzeichnung der zwischengeschalteten Stelle
Umsetzung/Förderungsempfänger	Verein „Nachbarschaftshilfe Burgenland“	RMB (strategisch), beauftragte Bietergemeinschaft (operativ)	– Verwaltungsbehörde – Projektangestellter	– Frauenreferat – Abwicklungsunterstützung (eine beauftragte Unternehmensberatung GmbH)
Kontrolle der ersten Ebene (First Level Control, FLC) (TZ 42)	Amt der Burgenländischen Landesregierung – Abteilung 3 (Finanzen und Buchhaltung – Referat Gebarungsüberprüfung)	Amt der Burgenländischen Landesregierung – Abteilung 3 (Finanzen und Buchhaltung – Referat Gebarungsüberprüfung)	für Abrechnungsprüfung weisungsfrei gestellte Mitarbeiterin der Verwaltungsbehörde	zwischengeschaltete Stelle
Abrechnungs- und Vor-Ort-Kontrolle			Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde

- ¹ Gemäß VKS-Beschreibung Burgenland war kein Fördervertrag auszustellen, wenn die Verwaltungsbehörde (RMB) Begünstigte ist.
- ² Die VKS-Beschreibung Salzburg sah bei Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde für die Umsetzung bestimmter Programm- bzw. Verantwortungsbereiche keine formale Antragstellung vor.
- ³ Die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung war die seitens der Verwaltungsbehörde (Abteilung Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen) benannte zwischengeschaltete Stelle und nahm als solche Aufgaben der Verwaltungsbehörde wahr.
- ⁴ Die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG sah vor, dass bei Projekten, bei denen die Verwaltungsbehörden oder eine andere öffentliche Dienststelle Begünstigter war, die Elemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Kofinanzierung in geeigneter Form (z.B. Verwaltungsvereinbarung oder verwaltungsinterner Aktenvermerk) für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren waren.

Darstellung RH

Wie in den nachfolgenden TZ 39 bis 42 ersichtlich, bestanden aus Sicht der Förderungsempfänger in allen vier analysierten – für die Good Governance der Förderungsgebarung essentiellen – Förderabwicklungsstadien erhebliche Unterschiede. Insgesamt gesehen erwiesen sich Einzelentscheidungsprojekte als deutlich weniger verwaltungsaufwändig – und damit einfacher –, was teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit sowie der gebotenen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln ging.

38.2 Der RH hielt fest, dass geringere Anforderungen und ein entsprechend geringerer Verwaltungsaufwand bei der Abwicklung von Einzelentscheidungsprojekten teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit und haushaltsrechtlicher Grundsätze ging.

38.3 *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland seien Einzelentscheidungsprojekte in der Abwicklung (Antragsprüfung u.ä.) generell wesentlich weniger aufwändig als Förderungsprojekte von Unternehmen im Wettbewerb. Die Einschätzung des RH, dass die Gebarungssicherheit sowie die Sparsamkeit bei Einzelentscheidungen geringer ausgeprägt sei, werde daher nicht geteilt. Das Land Burgenland äußerte die Vermutung, der RH habe die Unternehmensprojekte der FFG nur einer groben Sichtung unterzogen, die vier Länderprojekte dagegen detailliert geprüft. Es vertrat die Auffassung, dass ein echtes Prüfergebnis bei den FFG-Projekten fehle, weshalb die Vergleiche entsprechend relativ seien.*

Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme zu allen Anmerkungen (TZ 38 bis 42) betreffend die Abwicklung von Einzelentscheidungsprojekten im Salzburger Programm mit, dass diese nur im Rahmen der Technischen Hilfe sowie der Governance-Maßnahme zum Einsatz kämen. Folglich handle es sich um keine klassischen Förderungsprojekte, sondern im Wesentlichen um Eigenprojekte der Verwaltungsbehörde. Daher gäbe es keinen klassischen Förderungsantrag, keinen Förderungsvertrag und keinen klassischen externen Förderungsempfänger, zumal seitens der Verwaltungsbehörde externe programmspezifische Leistungen beauftragt bzw. zugekauft würden. Die Grundlagen dafür fänden sich im Regierungsbeschluss, im Programm selbst, in den vom Begleitausschuss genehmigten Projektauswahlkriterien und im darauf aufbauenden Programmumsetzungshandbuch. Die Abwicklung dieser Maßnahmen erfolge auf Basis des von der Prüfbehörde genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystems, d.h. dass sowohl Genehmigungs- als auch Abrechnungsprozesse sowie der Leistungsinhalt, Kosten und Finanzierung entsprechend zu dokumentieren seien.

38.4 Der RH wies die Vermutung des Landes Burgenland über die unterschiedliche Prüfungsintensität der ausgewählten Unternehmens- bzw. Länderprojekte entschieden zurück. Auswahl und Analyse der überprüften Projekte erfolgten anhand objektiv nachvollziehbarer Kriterien (insbesondere Qualität der dokumentierten Verfahren und schriftlichen Vereinbarungen) auf Basis der dem RH vorgelegten Unterlagen. Die Analyse ergab für wesentliche Phasen der Förderabwicklung regelmäßig höhere Anforderungen an Unternehmen als an (verwaltungsnahe) Projektträger bzw. Verwaltungsstellen der Länder (siehe TZ 39 bis 41). Nach Auffassung des RH wäre aufgrund der Bestimmungen der Art. 15a-Vereinbarung und der NFFR gerade bei verwaltungsnahen Länderprojekten mit hohen Förderintensitäten ein vergleichsweise höherer Aufwand für Begründung, Nachweis und Kontrolle zu erwarten gewesen. Der RH hielt seine Bewertung aufrecht, dass die im Allgemeinen geringeren Anforderungen an die Abwicklung von Einzelentscheidungsprojekten teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit und der gebotenen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln gingen.

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass er die ausgewählten Einzelentscheidungsprojekte der Länder gemäß den dafür geltenden Anforderungen der Art. 15a-Vereinbarung sowie der NFFR beurteilte (siehe TZ 41). In Anwendung dieses Prüfmaßstabs traf der RH zum Projekt des Landes Salzburg (Projekt Nr. 3) mit einer Ausnahme (siehe TZ 42) keine Feststellungen.

Förderantrag

39.1 (1) Die analysierten Förderanträge von Unternehmen umfassten neben der Beschreibung der Projektziele ausführliche Angaben zu Projektressourcen, Kosten-, Arbeits- und Zeitplanungen, Umweltrelevanz, Marktsituation und Dissemination der Projektergebnisse sowie zu unternehmensrelevanten, volkswirtschaftlichen und sozialen Aspekten. Unternehmen hatten in ihren Förderanträgen Alternativszenarien zu skizzieren und zu erläutern, in welcher Weise die Projektziele ohne Förderung verfolgt würden. Sie mussten der Förderstelle Datenerfassungsblätter mit Arbeitsplatz- und Umweltindikatoren übermitteln. Die zur Förderung beantragten Projekte (auf Einjahresbasis) waren im Stadium der Umsetzungsreife. Die Förderanträge wiesen im Durchschnitt einen Umfang von rd. 45 Seiten auf.

(2) Für die ausgewählten mehrjährigen Länderprojekte lagen keine vergleichbar ausführlichen Antragsangaben vor. Der Umfang der Förderanträge bzw. antragsähnlichen Unterlagen betrug in den analysierten Fällen zwei bis zehn Seiten. Nachvollziehbare Kalkulationen der Projektkosten bzw. Mengen-Preis-Gerüste lagen bei drei der vier Länderprojekte (Nr. 1, 2 und 4) nur zum Teil und unsystematisch vor. In einem Fall (Projekt Nr. 2) enthielt der Beschluss der Landesregierung genauere Informationen zum Projektablauf als der Förderantrag. Ein anderes Projekt (Nr. 4) befand sich zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht im Stadium der Umsetzungsreife.

Beispielkasten: Mängel in der Antragstellung bei Einzelentscheidungen

Die Ausgangslage und das angestrebte Ausmaß der Hebung des subjektiven Sicherheitsgefühls – eines auch seitens der Landesregierungs politik betriebenen Anliegens – waren beim Projekt Nr. 1 weder qualitativ noch quantitativ näher spezifiziert. Die Planungsannahmen der einzelnen Projektmodule, darunter 20 Road Shows in burgenländischen Gemeinden (Kostenschätzung 240.000 EUR) und eine Homepage (Kostenschätzung 94.000 EUR), waren nicht dokumentiert.

Die Kostenschätzung des Projekts Nr. 2 ging von hohen Teilnehmerzahlen aus. Der Antrag enthielt keine Alternativszenarien, beispielsweise niedrigere Teilnehmerzahlen oder einen moderaten Kostenbeitrag der Teilnehmer. Die Planungsannahmen der einzelnen Projektmodule waren ungenügend dokumentiert.

Aus dem Antrag für das Projekt Nr. 4 ging nicht hervor, dass es sich dabei um ein F&E-Vorhaben handeln sollte. Die Konkretisierung des F&E-Gehalts des Projekts erfolgte zu einem erheblichen Teil erst nach Projektgenehmigung.

39.2 Aus Sicht des RH wiesen die Anträge bzw. antragsähnlichen Unterlagen der ausgewählten Länderprojekte im Vergleich zu den ausgewählten Unternehmensprojekten teilweise gravierende Defizite hinsichtlich Detailliertheit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit auf, obwohl die beantragten Förderquoten jeweils 100 % betrugen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Vorarlberg, vor Projektgenehmigung ausreichend detaillierte Projektunterlagen (wie Kostenschätzungen mit dokumentierten Planungsannahmen, konkrete Beschreibung der Ausgangslage und überprüfbare Projektziele) zu erarbeiten, die auch als Grundlage für das Projektcontrolling (Soll-Ist-Vergleiche von Kosten, Projektfortschritten sowie Ausmaß der Zielerreichung) dienen konnten.

Dem Land Vorarlberg empfahl der RH, Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen erst nach Klärung aller substanziellen Voraussetzungen zu genehmigen und nachträgliche Projektänderungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

39.3 *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland seien die Förderanträge der Projekte Nr. 1 (Sicherheit) und Nr. 2 (EU-Gemeinderäte) der jeweiligen Projektkonstellation angepasst gewesen. Klassische Indikatoren, wie bei einzelbetrieblicher Förderung üblich, ergäben bei diesen Projekten keinen Sinn. Kosten- und Zeitplanungen seien sehr wohl vorgelegen, jedoch keine Beschreibung der Marktsituation oder Alternativszenarien, weil die im Projekt verfolgten Ziele „am Markt“ nicht gehandelt würden und somit auch keine Wettbewerbssituation vorgelegen sei. Daraus resultiere auch eine andere Struktur der Förderanträge.*

Das Land Vorarlberg merkte an, dass die zwischengeschaltete Stelle, Abteilung VIa-Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, für die Projektanträge hinkünftig vom Projektwerber (noch) detailliertere Projektunterlagen einfordern und all-fällige Projektänderungen besser dokumentieren werde. Für die Struktur-fondsperiode 2014 bis 2020 könne wiederum auf die EFRE-Reform-agenda verwiesen werden, wonach die Erarbeitung standardisierter gemeinsamer Abwicklungsgrundlagen und beispielsweise auch Qualitätsstandards für Projektselektionskriterien bzw. die Definition von Projekteinhalt, Leistungen und Ergebniserwartung (Input – Output) vorge-sehen sei. Im Übrigen verwies das Land Vorarlberg auf seine Stellungnahme zu TZ 37.

39.4 Der RH entgegnete dem Land Burgenland, dass auch für Projekte öffentlicher oder verwaltungsnaher Projektträger geeignete Ziele und Indikatoren unter Berücksichtigung des jeweiligen Projektumfelds fest-zulegen sind, anhand derer der Erfolg eines mit öffentlichen Mit-teln geförderten Vorhabens überprüft werden kann. Ebenso wären zur Gewährleistung des bestmöglichen Einsatzes öffentlicher Mittel im Vorfeld allfällige Projektalternativen zu untersuchen und abzuwägen.

Der RH nahm die Ausführungen des Landes Vorarlberg positiv zur Kenntnis.

Antragsbegutachtung

40.1 (1) Die Begutachtung der ausgewählten Förderanträge von Unternehmen erfolgte durch betriebswirtschaftliche und technische Experten der verantwortlichen Förderstelle und dauerte bei den beispielhaft analy-sierten Projekten im Durchschnitt mehr als 80 Tage. Sie umfasste auf durchschnittlich acht bis zehn Seiten in knapper Form die Auflagen und Bedingungen der Förderstelle, ferner Firmenprofil, Ausgangssi-tuation, Projektbeschreibung und Arbeitsplan, Begründung des För-dervorschlags und der allfälligen Kostenkürzung bzw. Erhöhung des

Fördersatzes, Dokumentation von Firmenbesuchen und Projektbesprechungen sowie der Erfüllung der formalen Kriterien. Die Bewertung der technischen Qualität, Verwertungsmöglichkeit, Durchführbarkeit und Relevanz des Projekts (u.a. auf Ebene des Unternehmens sowie in volkswirtschaftlicher und sozialer Hinsicht) erfolgte anhand eines verbal kommentierten vierteiligen Schemas. Bei allen fünf Projekten verlangte die Förderstelle von den Förderungsempfängern ergänzende Unterlagen oder Informationen.

(2) Im Vergleich dazu beschränkte sich der Inhalt der drei- bis fünfseitigen Gutachten der ausgewählten Länderprojekte überwiegend auf die Erfüllung formaler Kriterien. Beispielsweise umfassten die Standardgutachten der Verwaltungsbehörde Burgenland mehr als drei Seiten zur Beurteilung formaler Projektkriterien und einen, nicht weiter untergliederten, formlos zu erläuternden Punkt zur Beurteilung der wirtschaftlichen, finanziellen und operativen Umsetzungsfähigkeit des Förderwerbers. Mit Ausnahme des Projekts Nr. 3 behandelte keines der Gutachten die Plausibilität und Angemessenheit der veranschlagten Kosten im Verhältnis zum Förderzweck.

Beispielkasten: Mängel in der Begutachtung bei Einzelentscheidungen

Bei Projekt Nr. 1 und Nr. 2 erfolgte die Begutachtung jeweils taggleich mit der Antragstellung, wobei Textpassagen des Förderantrags wortident in die Begutachtung einfließen.

Bei Projekt Nr. 2 begutachtete die formal weisungsfrei gestellte Vertreterin der bei der RMB angesiedelten Verwaltungsbehörde Burgenland den Projektantrag des ihr hierarchisch übergeordneten Leiters der RMB. De facto begutachtete sich die RMB selbst: „Aufgrund der Erfahrungen aus den vorangegangenen Förderperioden ist die Regionalmanagement Burgenland GmbH in der Lage, das Projekt wirtschaftlich, finanziell und operativ durchzuführen.“

Die Begutachtung des Projekts Nr. 4 beschränkte sich auf eine formale Bewertung anhand einer Checkliste mit kurzen handschriftlichen Anmerkungen. Ein externes Gutachten zum Forschungsgehalt wurde nach der Projektgenehmigung durch die Landesregierung eingeholt und lag zwei Monate nach der Genehmigung vor.

40.2 Der RH bemängelte die Begutachtung von drei der vier ausgewählten, mehrjährigen Länderprojekte mit jeweils über 600.000 EUR an öffentlicher Förderung als ungenügend. Er empfahl den Ländern Burgenland und Vorarlberg, Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen unter Beachtung des Grundsatzes der Funktionstrennung nachvollziehbar in einer der Höhe des Förderbetrags und Art des Projekts adäquaten Weise auf Plausibilität sowie sachliche und betragliche Angemessenheit zu überprüfen. Die Begutachtung und die dabei zugrunde gelegten, ausreichend detaillierten Bewertungsmaßstäbe wären zu dokumentieren.

40.3 *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland sei der für die Projekte Nr. 1 und 2 getätigte Aufwand im Rahmen der Antragsprüfung der Projektstruktur und Zielsetzung der Projekte angepasst gewesen. Eine über 80 Tage währende Analyse der Förderanträge für Regional Governance Projekte würde nur die administrativen Kosten extrem steigern, nicht aber die Qualität der Begutachtung in einem vertretbaren Ausmaß erhöhen. Zur Begutachtung des Projekts Nr. 2 merkte das Land Burgenland an, dass die in der Verwaltungsbehörde bestehende Abwicklungsstruktur im Einvernehmen mit der Prüfbehörde und der Europäischen Kommission gestaltet und genehmigt worden sei. Die bestehende Struktur wäre auch in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gedeckt. Würden sich diese Vorgaben ändern, würden diese auch umgesetzt werden. Die Empfehlungen des RH seien daher an die falsche Stelle gerichtet. Der Hinweis, dass sich die RMB de facto selbst begutachte, negiere die gültigen rechtlichen Grundlagen und sei auch einer Steigerung der Rechtssicherheit eher abträglich.*

40.4 Der RH entgegnete dem Land Burgenland, dass seine Empfehlung auf eine nachvollziehbare, dokumentierte Überprüfung der Plausibilität der sachlichen und betraglichen Angemessenheit der beantragten öffentlichen Mittel und nicht auf einen Mindestaufwand oder eine Mindestdauer der Antragsprüfung abstellte. Er betonte ferner, dass er den Grundsatz der Funktionstrennung in der Konstellation Antragsteller (Leiter der Einrichtung) und Antragsprüferin (formal weisungsfreie, hierarchisch jedoch dem Leiter untergeordnete Mitarbeiterin) nicht in ausreichender Weise gewährleistet sah. Abschließend verwies er darauf, dass die Verwaltungsbehörde für die Beschreibung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme selbst zuständig war (siehe TZ 16). Er hielt daher seine Empfehlung, den Grundsatz der Funktionstrennung zu beachten, aufrecht.

Rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln

41.1 (1) Bei Vorhaben von Verwaltungsbehörden oder anderen öffentlichen Dienststellen waren die Elemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusage entweder in Form eines Fördervertrags oder in anderer geeigneter Form (z.B. Verwaltungsvereinbarung oder verwaltungsinterner Aktenvermerk) festzulegen und für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren. Die Art. 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern sowie die NFFR regelten die zehn

Mindestelemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusage⁴⁹ und bestimmten, dass im Falle einer rechtsgrundlosen, fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusage kein Anspruch auf Zahlung von EFRE-Mitteln bestand.

(2) Bei einem der vier Länderprojekte (Nr. 1) lag ein Fördervertrag vor. Die drei übrigen Projekte erfüllten die Anforderungen der Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern für eine rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage nicht zur Gänze.

Beispielkasten: Mängel in der rechtsverbindlichen Zusage bei Einzelentscheidungen

Während die Förderverträge der ausgewählten Unternehmensprojekte für den Fall einer Unterschreitung der förderbaren Projektkosten jeweils eine aliquote Kürzung der Förderung (EU und nationale Mittel) vorsahen, fand sich in den Unterlagen von drei Länderprojekten (Nr. 2, 3 und 4) keine vergleichbare Regelung.

Der Fördervertrag des Projekts Nr. 1 bevorzugte im Falle einer Unterschreitung der vorgesehenen förderbaren Kosten die Landesmittel gegenüber den EU-Mitteln, indem er für diesen Fall die aliquote Verringerung auf den Anteil des Landes beschränkte.

Projekt Nr. 2 unterschritt die vorgesehenen förderbaren Projektkosten deutlich, da anstelle der ursprünglich geplanten 342 Personen nur 151 an der Qualifizierung teilnahmen. Die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage für Projekt Nr. 2 enthielt jedoch keine Bedingungen für eine allfällige Kürzung oder Rückzahlung der Fördermittel. Statt einer aliquoten Kürzung der vorgesehenen Fördermittel beantragte der Projektträger (Leiter der RMB) bei der Verwaltungsbehörde (RMB) eine Umschichtung aus der Kostenkategorie „Qualifizierung“ zur Kategorie „Personalkosten“ des Projektträgers.

Ebenso fehlten bei den Projekten Nr. 2, 3 und 4 teilweise die Benennung der für Prüfungen (Abrechnung und Vorortkontrolle) zuständigen Stellen sowie Vermerke zur Frist für die Aufbewahrung der Belege und zur Veröffentlichung der Förderdaten.

41.2 Der RH bewertete die EFRE-Mittelzusage im Rahmen von Einzelgenehmigungen in formaler Hinsicht als teilweise mangelhaft. Im Hinblick auf die mit allfällig rechtsgrundlos geleisteten EFRE-Zahlungen verbundenen finanziellen Risiken für die nationalen öffentlichen Haushalte empfahl der RH den drei überprüften Ländern, auf die Einhaltung aller rechtlichen Anforderungen an die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage zu achten. Dem Land Burgenland empfahl der RH, die ursprünglich vorgesehenen Kosten des Projekts „Installierung und Aufqualifizierung von EU-GemeinderätInnen“ in Anbetracht der um die Hälfte geringeren Teilnehmerzahl angemessen zu kürzen. Ferner empfahl er dem Land Burgenland, zur Einhaltung der von der EU vorgeschriebenen Kofinanzierungssätze in den Förderverträgen bzw.

⁴⁹ Begünstigter, Projektinhalt, förderfähige Ausgaben, Durchführungszeitraum, Standort, Kosten- und Finanzierungsplan, Höhe der EFRE-Mittel und Bedingungen für allfällige Mittelkürzung oder -rückzahlung, Rechtsvorschriften, zuständige Stelle für Abrechnung, Prüfung und Bestätigung, Zustimmung des Begünstigten zur Veröffentlichung der Förderdaten

rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusagen eine Bestimmung vorzusehen, derzufolge eine Unterschreitung der Projektkosten zu einer aliquoten Reduktion sowohl der EU-Mittel wie auch der nationalen Mittel führt.

- 41.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland werde das Referenzdokument Fördervertrag dahingehend angepasst, dass bei einer Unterschreitung der vorgesehenen förderbaren Kosten nicht nur der Anteil der Landesmittel, sondern auch jener der EU-Mittel aliquot verringert werde. Dies sei bis dato im Fördervertrag zwar nicht schriftlich festgelegt gewesen, aber bei einer Unterschreitung der vorgesehenen förderbaren Projektkosten seien selbstverständlich auch die EU-Mittel aliquot verringert worden.*

Ferner betonte das Land Burgenland, dass sich die RMB ihrer Funktionen als Verwaltungsbehörde, Förderstelle und Projektträger sehr wohl bewusst sei und bei eigenen Projekten dieselben Maßstäbe wie bei externen Projektträgern anwende. Die Tatsache, dass dies nicht schriftlich festgelegt worden sei, lasse nicht darauf schließen, dass die geltenden Regelungen – z.B. Einhaltung der Publizitätsvorschriften, Aufbewahrungsfrist, Kürzungs- und Rückzahlungstatbestände – nicht eingehalten worden seien.

Zur Unterschreitung der vorgesehenen Projektkosten wegen geringerer Teilnehmerzahl bei Projekt Nr. 2 bemerkte das Land Burgenland, dass dies zum Zeitpunkt der Prüfung des RH absehbar gewesen sei. Die Kürzung der genehmigten förderbaren Projektkosten erfolge im Zuge der Endabrechnung, die innerhalb von drei Monaten nach Ende der Projektlaufzeit bei der Förderstelle einzureichen sei. Nur die tatsächlich abgerechneten und durch die First Level Control anerkannten Kosten würden in weiterer Folge ausbezahlt. Aus Sicht des Landes Burgenland hätte es diesbezüglich keiner Empfehlung bedurft, da die Verwaltungsbehörde als Förderstelle – wie schon seit Jahren in verschiedenen Förderprogrammen und Förderschienen üblich – die Förderungen zwangsläufig entsprechend kürze, wenn die Umsetzung, aus welchen Gründen immer, kostengünstiger als ursprünglich angenommen erfolge.

- 41.4** Der RH nahm die beabsichtigte Anpassung des Fördervertrags sowie die Kürzung der förderbaren Kosten des Projekts Nr. 2 positiv zur Kenntnis. Er betonte, dass die Elemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusage gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Art. 15a-Vereinbarung bzw. der NFFR schriftlich festzulegen bzw. zu dokumentieren waren und hielt seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung

42.1 (1) Bei den fünf ausgewählten Unternehmensprojekten bestätigte die Förderstelle – jeweils nach Prüfung – die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel, davon bei vier mit Abstrichen. Bei drei der fünf Projekte wurden einzelne Kostenpositionen wegen fehlender Originalbelege bzw. nicht eindeutigem Projektbezug nicht anerkannt. Bei einem weiteren Projekt wurde ein Ansuchen um Kostenumwidmung mangels ausreichender Begründung nicht genehmigt. Bei einem Projekt lag noch kein Prüfbericht vor.

(2) Gemäß VKS-Beschreibung Salzburg oblag die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Rechnungen bei Eigenprojekten der Verwaltungsbehörde (Projekt Nr. 3) einer mit der Projektabrechnungsprüfung betrauten Person, die diese Tätigkeit innerhalb der Verwaltungsbehörde weisungsfrei wahrzunehmen hatte. Die VKS-Beschreibung Burgenland enthielt keine vergleichbare Bestimmung. In Vorarlberg oblag die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der zwischengeschalteten Förderstelle.

Bei zwei Länderprojekten (Nr. 2 und Nr. 3) bestätigten die Verwaltungsbehörden in einer Doppelfunktion als Projektträger und Förderstelle (Letztere beim Projekt Nr. 3 weisungsfrei gestellt) die widmungsgemäße Verwendung der von ihnen verausgabten Fördermittel.

Bei den vier Länderprojekten fanden keine Kürzungen von beantragten Projektkosten statt. Bei einem Projekt enthielten die vorgelegten Abrechnungsunterlagen nicht förderfähige Positionen. Die Abrechnungsprüfungen der Länder Burgenland und Vorarlberg wiesen Mängel auf.

Beispielkasten: Mängel in der Projektprüfung bei Einzelentscheidungen

Obwohl im Rahmen des Projekts Nr. 1 am 5. und 15. März 2012 medienwirksame Veranstaltungen stattfanden, vermerkte der Prüfbericht der zuständigen Landesabteilung für das 1. Quartal 2012, es habe „keine Veranstaltung im abgerechneten Zeitraum“ stattgefunden.

Die Stundenliste zu einer Abrechnung für das Projekt Nr. 4 enthielt einen Leistungstag, der außerhalb des Leistungszeitraums lt. Werkvertrag lag. Das Frauenreferat als Projektträger akzeptierte die Rechnung. Ebenso akzeptierte es eine Stundenliste ohne Tätigkeitsbeschreibung, wiewohl der Werkvertrag spezifische Angaben verlangte. Die zwischengeschaltete Förderstelle bestätigte in ihrem Prüfbericht vom 6. August 2012 die EFRE-Förderfähigkeit der vom Frauenreferat getätigten Ausgaben.

- 42.2** Aus Sicht des RH entsprach die lediglich formale Weisungsfreistellung bei Projekt Nr. 2 nicht der Mindestanforderung einer Funktionstrennung. Auch die Weisungsfreistellung bei Projekt Nr. 3 gewährleistete aufgrund der direkten hierarchischen Abhängigkeit eine primär nur formale Funktionstrennung. Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, dem Grundsatz der Funktionstrennung bei landes- bzw. verwaltungsnahen Projekten in formaler wie auch materiell-inhaltlicher Hinsicht verstärktes Augenmerk zu widmen.

Ferner empfahl der RH den Ländern Burgenland und Vorarlberg, bei der Abrechnungskontrolle ein höheres Maß an Sorgfalt walten zu lassen.

- 42.3** *Das Land Burgenland bemerkte in seiner Stellungnahme zu dem Hinweis, dass gemäß Zwischenbericht im März 2012 Veranstaltungen stattgefunden hätten, laut Prüfbericht jedoch keine Veranstaltungen durchgeführt worden seien, dass dabei kein Mangel seitens des First-Level-Control Prüfers vorliege, sondern dass dies vom Prüfer so interpretiert werde, dass keine Kosten der Veranstaltungen abgerechnet worden seien.*

Das Land Salzburg führte in seiner Stellungnahme aus, dass bei landes- bzw. verwaltungsnahen Projekten die Trennung in formal-funktioneller und materiell-inhaltlicher Hinsicht jedenfalls gegeben sei, da die Projektgenehmigung und die Projektabrechnungsprüfung durch zwei verschiedene Personen wahrgenommen werde. Die abrechnungsprüfende Stelle sei für diesen Zweck zudem weisungsfrei gestellt.

Das Land Vorarlberg merkte in seiner Stellungnahme an, dass zum Zeitpunkt der Prüfung durch den RH erst die Abrechnungsunterlagen für die erste Zwischenabrechnung vorgelegen seien. Bei allen weiteren Abrechnungen seien Kürzungen der beantragten Projektkosten vorgenommen und alle Unterlagen (z.B. Stundenlisten) detailliertest eingefordert worden. Für sämtliche am Projekt beteiligten Unternehmen lägen auch Tätigkeitsbeschreibungen sowie Zwischen- bzw. Endberichte vor.

- 42.4** Der RH bemerkte gegenüber dem Land Burgenland, dass zwischen dem im Prüfbericht formulierten Sachverhalt und seiner Interpretation ein beträchtlicher Bedeutungsunterschied besteht und hielt folglich seine Empfehlung, bei der Abrechnungskontrolle mehr Sorgfalt walten zu lassen, aufrecht.

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass die abrechnungsprüfende Stelle bzw. Person zwar weisungsfrei gestellt, hierarchisch jedoch der projektgenehmigenden Stelle bzw. Person untergeordnet war. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Der RH nahm die Stellungnahme des Landes Vorarlberg positiv zur Kenntnis.

Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

Vereinfachungen
seit 1995

43.1 Infolge der vereinfachten Programmarchitektur auf EU-Ebene (siehe TZ 8) nahm auch in Österreich die Zahl der Programme ab. Ebenso sank mit jeder Programmperiode die Zahl der beteiligten kofinanzierenden Förderstellen sowie der nationalen Förderrichtlinien pro Programm. Die Förderstellen des Bundes und der Länder intensivierten ihre Kooperation.⁵⁰

Aus Gründen der Vereinfachung erfolgte die Förderung innovativer oder unkonventioneller Vorhaben (z.B. länderübergreifende Kompetenzzentren) zunehmend aus nationalen Förderinstrumenten (siehe TZ 48) anstatt im Rahmen von EFRE-Regionalprogrammen. Aus dem gleichen Grund konnten gemäß NFFR (siehe TZ 20) Ausgaben, deren Nachweis bzw. Kontrolle erfahrungsgemäß mit unverhältnismäßig hohem Aufwand einherging, von EFRE-Förderungen ausgeschlossen werden. Ebenso stand die Förderfähigkeit von Ausgaben für Sachleistungen, Abschreibungskosten und Gemeinkosten gemäß NFFR unter dem Vorbehalt, dass der Aufwand für Nachweise und Prüfungen in einem vertretbaren Verhältnis zur Förderhöhe stand.

43.2 Der RH sah Möglichkeiten, die Kooperation von Förderstellen des Bundes und der Länder bei der EFRE-Abwicklung weiter auszubauen. Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, verstärkt auf zweckmäßige Kooperationen von Förderstellen hinzuwirken; etwa könnte bei entsprechender Abstimmung der Richtlinien eine Förderstelle mit geringem Fördervolumen bzw. wenigen Fallzahlen – nach inhaltlich-materieller Begutachtung und Bewilligung eines Projekts – dessen Abwicklung und Kontrolle an eine EFRE-erfahrene größere Förderstelle übertragen.

⁵⁰ z.B. Förderbewilligung einer Bundesförderstelle als Grundlage für die Bewilligung einer ergänzenden Landesförderung, Abrechnungskontrolle und -anerkennung einer Förderstelle als Voraussetzung für die Auszahlung der Förderung einer anderen Förderstelle

- 43.3** *Laut Stellungnahme des BKA werde über die mit der EFRE-Reformagenda 2014–2020 initiierte Konzentration auf routinierte Förder- und First Level Control (FLC)–Stellen auch auf eine verstärkte Kooperation von Förderstellen im Sinne der Übertragung von Abwicklung und Kontrolle hingewirkt. Das BKA verwies weiters auf seine Ausführungen zu TZ 22.*
- 43.4** Der RH nahm die Stellungnahme des BKA positiv zur Kenntnis und verwies im Übrigen auf seine Gegenäußerung in TZ 22.
- 44.1** Die vor dem EU-Beitritt 1995 getroffene Entscheidung, für EFRE-Förderungen keine neuen Einrichtungen bzw. Mechanismen zu schaffen, sondern die EFRE-Mittel über bestehende Förderungseinrichtungen und –instrumente abzuwickeln, erleichterte zu Beginn die Abwicklung und rasche Ausschöpfung der Programmmittel. Eine ÖROK-Evaluierung bewertete die EU-Kohäsionspolitik in Österreich im Zeitraum 1995 bis 2007 rückblickend ambivalent: Die Möglichkeit zur Reform des Fördersystems, etwa eine Bündelung von Förderstellen, wäre verabsäumt worden; die EFRE-Mittel wären in erster Linie nur additional zu den bestehenden Förderungsinstrumenten eingesetzt worden, daher habe es neben den einzelbetrieblichen Investitionsförderungen nur wenige neue Ansätze gegeben.
- 44.2** Der RH stimmte der Bewertung der ÖROK-Evaluation zu und verwies auf seine diesbezüglichen Tätigkeitsberichte (siehe zusammenfassend in: Reihe Bund 2005/13 – Öffentliche Förderungen) und Positionen zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2009/1 und 2011/1).
- 45.1** Gemessen an der Anzahl ihrer institutionellen Vertreter dominierten die Förderstellen das System der EFRE-Umsetzung. Ihre Sicht prägte die Definition von Problemen sowie die Ansätze zu deren Lösung. Die Berücksichtigung von Partikularinteressen der zahlreichen Förderstellen in maßgeblichen Vorschriften, wie z.B. den NFFR, schmälerte Vereinfachungseffekte (siehe TZ 28), zumal eine auf Effizienz und Gebarungssicherheit der EFRE-Abwicklung insgesamt ausgerichtete budget- und haushaltsrechtliche Sicht weitgehend fehlte bzw. im Rahmen der ÖROK institutionell nur auf Seiten des Bundes durch das BMF vertreten war.

45.2 Der RH bemängelte die zu wenig ausgewogene Verteilung der institutionellen Gewichte zwischen den Interessen von Förderstellen einerseits und übergreifenden budget- und haushaltsrechtlichen Interessen andererseits. Im Hinblick auf die Hebung weiterer Vereinfachungspotenziale empfahl der RH dem BKA und den drei überprüften Ländern, in der strategischen Ausrichtung von Effizienz und Gebarungssicherheit begünstigenden Rahmenbedingungen der EFRE-Abwicklung eine übergreifende budget- und haushaltsrechtliche Sicht im Rahmen der ÖROK zu stärken.

45.3 *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Wahrnehmung übergreifender budget- und haushaltsrechtlicher Interessen bundesseitig durch das BMF im Einvernehmen mit dem BKA als fondskorrespondierendem Ressort für den EFRE grundsätzlich sichergestellt sei. Ein einziges EFRE-Regionalprogramm 2014–2020 werde darüber hinaus in Zukunft eine Gesamtschau wesentlich erleichtern. Das BKA hielt fest, dass es seit 2008 zeitgemäße Regelungen zum elektronischen Belegswesen – bislang noch ohne Erfolg – beim BMF urgiert habe.*

Die überprüften Länder nahmen zur Empfehlung der Stärkung der budget- und haushaltsrechtlichen Sicht bei der strategischen Ausrichtung der EFRE-Abwicklung nicht Stellung.

45.4 Der RH anerkannte die mit der künftigen EFRE-Programmstruktur geschaffenen Rahmenbedingungen sowie die Initiativen des BKA zur Regelung des elektronischen Belegswesens (siehe TZ 36) positiv. Er sah jedoch weiteres Potenzial, die auf Ebene des Bundes bestehenden Voraussetzungen für die Wahrnehmung übergreifender budget- und haushaltsrechtlicher Interessen im Zuge strategischer Neuausrichtungen stärker zu nutzen und auf Ebene der überprüften Länder zu verstärken und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

46.1 Eine Länderexpertengruppe⁵¹ legte im März 2012 einen Bericht mit zwei Optionen zur künftigen Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik 2014–2020 vor. Die Option A sah weiterhin neun EFRE-Regionalprogramme – wenngleich mit verstärkter Kooperation – vor. Die Option B erachtete im Lichte der bisherigen Erfahrungen wie auch der EU-Vorschläge für die künftige Programmperiode ein gemeinsames, österreichweites EFRE-Programm als vorteilhaft. Die administrativen Fixkosten der Programmabwicklung standen insbesondere bei kleinen EFRE-Regionalprogrammen in einer ungünstigen Relation zum Mittelvolumen.

⁵¹ Länderexpertengruppen werden von Länderkonferenzen, bspw. der Landesamtsdirektorenkonferenz, beauftragt (siehe TZ 14).

Im November 2012 sprach sich die Stellvertreterkommission der ÖROK⁵² grundsätzlich für die Option B aus, d.h. für die Einrichtung einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde und eines österreichweiten EFRE-Programms. Sie beauftragte die ÖROK, die Klärung der genauen Rahmenbedingungen und Schnittstellen der künftigen Abwicklungsstrukturen auszuarbeiten.

46.2 Der RH erachtete die Zusammenführung der bisher neun EFRE-Regionalprogramme zu einem künftig österreichweiten EFRE-Programm als institutionelle Optimierung bzw. Vereinfachung und begrüßte die in Aussicht genommene Bündelung der Abwicklungsstrukturen in einem österreichweiten EFRE-Programm.

46.3 *Laut Stellungnahme des BKA seien Bund und Länder nach intensiven Beratungen übereingekommen, im Sinne der Straffung der Abwicklungsstrukturen in Österreich und zur Abfederung des mit den neuen EU-Regulativen verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwandes die derzeit neun EFRE-Regionalprogramme zu einem einzigen, von Bund und Ländern getragenen österreichweiten EFRE-Regionalprogramm 2014–2020 zusammenzufassen.*

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg werde die geplante Bündelung der bestehenden länderspezifischen EFRE-Regionalprogramme und Abwicklungsstrukturen mit der EFRE-Reformagenda 2014–2020 umgesetzt. Die Einrichtung und Erstellung eines österreichweiten EFRE-Regionalprogramms 2014–2020 sei am 8. Juli 2013 beschlossen worden. Ergänzend zur Frage der Programmorganisation sei auch grundsätzlicher Reformbedarf des EFRE-Abwicklungssystems von Ländern und Bund festgestellt und eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung entsprechender Vorschläge beauftragt worden. Diese „EFRE-Reformagenda“ sei in der Länderexpertenkonferenz vom 29. Mai 2013 von allen Ländern angenommen worden. Die 48. ÖROK-Stellvertreterkommission vom 7. Juni 2013 habe die „EFRE-Reformagenda“ ebenfalls angenommen und Bund und Länder mit der Umsetzung beauftragt. Die weiteren Vorbereitungsarbeiten seien bereits in die Wege geleitet und würden u.a. in Workshops der EFRE-Verwaltungsbehörden im September 2013 detaillierter erörtert. Der Auftrag zur Erstellung des österreichweiten EFRE-Regionalprogramms sowie zur Durchführung der Ex-ante Evaluierung und Strategischen Umweltprüfung werde neu ausgeschrieben. Die Einreichung des österreichweiten EFRE-Regionalprogramms für die Strukturfondsperiode 2014–2020 bei der Europäischen Kommission sei bis Ende 2013 vorgesehen.

⁵² Die Stellvertreterkommission hat als vorbereitendes Organ (Beamtenebene) der politischen Konferenz der ÖROK die Aufgabe, Vorschläge und Gutachten an die ÖROK zu erstatten. Sie tritt einmal jährlich zusammen.

46.4 Aus Sicht des RH wurden mit den getroffenen Weichenstellungen (EFRE-Reformagenda 2014–2020 und österreichweites EFRE-Regionalprogramm 2014–2020) günstige Rahmenbedingungen für die angestrebte Vereinfachung des nationalen Systems der EFRE-Abwicklung in der Programmperiode 2014 bis 2020 geschaffen.

Anforderungen der
EU-Finanzkontrolle

EU-Vorgaben für die Prüfbehörde

47.1 (1) Die von Österreich für den EFRE benannte Prüfbehörde (Second Level Control – SLC) überprüfte gemäß den EU-Vorgaben – funktionell unabhängig von den jeweiligen Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde – das effektive Funktionieren des national eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems und führte dazu Systemkontrollen sowie Stichprobenkontrollen von Projekten, deren Ausgaben der Europäischen Kommission bereits als förderfähig gemeldet worden waren, durch.⁵³ Laut Jahreskontrollbericht 2011 der Prüfbehörde verliefen die bis Ende 2010 durchgeführten Systemprüfungen von acht Verwaltungsbehörden und 18 zwischengeschalteten Stellen „im Wesentlichen zufriedenstellend“.

(2) Die Prüfbehörde ermittelte für das Ausgabenjahr 2009 eine maximale Fehlerquote von 1,14 % und für das Ausgabenjahr 2010 eine bereinigte maximale Fehlerquote von 2,13 % (ohne Bereinigung dagegen 15,99 % wegen gehäufte Fehler bei drei Förderstellen in zwei nicht prüfungsgegenständlichen EFRE-Regionalprogrammen). Die von der EU vorgegebene Fehlerquote von maximal 2 % erachteten die Verwaltungsbehörden und die ÖROK als zu niedrig.

(3) Im November 2011 überprüfte die Europäische Kommission die Arbeit der Prüfbehörde und bewertete sie als zuverlässig und im Einklang mit den EU-Vorschriften stehend. Die Prüfmethoden entsprachen den Standards. Aus Sicht der Europäischen Kommission verfügte die Prüfbehörde jedoch nicht über ausreichende Personalressourcen. Die Aufstockung um eine befristete Stelle ab 2013 bewertete sie als eine gewisse, wenngleich nicht ausreichende Verbesserung. Ferner vermerkte die Europäische Kommission in ihrem Bericht zwischenzeitig behobene signifikante Schwächen bei den Kontrollen durch einzelne zwischengeschaltete Förderstellen in zwei (nicht prüfungsgegenständlichen) EFRE-Regionalprogrammen.

⁵³ Die Prüfbehörde arbeitete auf der Grundlage einer von der Europäischen Kommission im April 2008 angenommenen Prüfstrategie, aus der u.a. die verwendeten Methoden und Stichprobenverfahren zur Auswahl einzelner Vorhaben hervorgingen. Die Ziehung der statistisch repräsentativen Stichproben erfolgte im Auftrag der Prüfbehörde durch die Statistik Austria.

(4) Im März 2012 stellte die Prüfbehörde im Rahmen einer Systemprüfung eine nur teilweise gegebene Funktionsfähigkeit der Bescheinigungsbehörde und erheblichen Verbesserungsbedarf bei den Ausgabenerklärungen der Bescheinigungsbehörde an die Europäische Kommission fest. Zudem gab die Prüfbehörde in ihrem der Europäischen Kommission im April 2012 übermittelten Jahreskontrollbericht zum Ausgabenjahr 2010⁵⁴ wegen zu hoher Fehlerquoten in zwei (nicht prüfungsgegenständlichen) EFRE-Regionalprogrammen eine eingeschränkt positive Stellungnahme ab.

Infolge eines aus Sicht der Europäischen Kommission erheblichen Mangels im Verwaltungs- und Kontrollsystem setzte diese mit Schreiben vom 23. Mai 2012 die Zwischenzahlungen für alle EFRE-Regionalprogramme aus, darunter auch jene der überprüften Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg. Der Mangel betraf u.a. die Bescheinigung der Ausgabenerklärungen aller EFRE-Programme durch die Bescheinigungsbehörde (BKA, Abteilung IV/4). Nachdem die Bescheinigungsbehörde sowie die betroffenen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel festgelegt und umgesetzt hatten, und die Prüfbehörde diese analysiert und als im Einklang mit den EU-Vorgaben bewertet hatte, hob die Europäische Kommission gemäß Art. 92 Abs. 3 Allg. SF-VO die Aussetzung der Zwischenzahlungen in drei Etappen (Juli bis Dezember 2012) wieder auf.

(5) In der Managementbilanz 2011 der Europäischen Kommission äußerte der Generaldirektor für Regionalpolitik u.a. einen Vorbehalt mit Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für bestimmte EFRE-Programme in einzelnen Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich. Die Europäische Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, erforderlichenfalls ihre der Ausgabenbescheinigung vorgeschalteten Kontrollmaßnahmen – insbesondere die Verwaltungskontrollen der ersten Ebene (First Level Control, FLC) – während des verbleibenden Teils des Programmplanungszeitraums zu verschärfen.⁵⁵

47.2 Der RH betonte, dass allfällige Schwächen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, insbesondere auf Ebene der Förderstellen bzw. der FLC, gravierende EU-Sanktionen zur Folge haben konnten. Mit Bezug auf die Personalausstattung der Prüfbehörde verwies der RH auf seine bereits im Jahr 2009 getroffene Feststellung, dass diese anbedachts

⁵⁴ Der Jahreskontrollbericht betraf acht EFRE-Regionalprogramme (ohne Wien).

⁵⁵ vergleiche Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den RH, COM(2012) 281 final vom 6. Juni 2012, Seite 11 f. und Seite 15

der in der Periode 2007–2013 erheblich gestiegenen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen nicht ausreichte.⁵⁶

Risikoaverse Vergabe von EFRE-Mitteln

- 48.1** Da die Umsetzung von innovativen Projekten im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme nicht nur als aufwändig, sondern auch als risikobehaftet im Hinblick auf Abwicklungsfehler galt, wurden österreichweit Mittel von innovativeren Projekten zu konventionelleren bzw. weniger personalintensiven Investitionsprojekten umgeschichtet (siehe TZ 4).

Die Verwaltungsbehörden und deren zwischengeschaltete Förderstellen sahen vor allem ein Risiko in Unwägbarkeiten der EFRE-Finanzkontrolle, etwa in deren (späterer) Interpretation von Vorschriften, in einer allenfalls erforderlichen Rückabwicklung von Projekten und in der Komplexität der Vorschriften. Die Verwaltungsbehörden äußerten anlässlich des Inkrafttretens der geänderten NFFR (siehe TZ 20) im September 2010 auch den Wunsch, die Prüfbehörde möge – im Sinne der Sicherheit der Anwendung – ihren Prüfungsansatz ebenso transparent machen, wie die Leitlinien der Europäischen Kommission vom 28. Jänner 2010 zur Anwendung der Pauschaloptionen dies den kommissionseigenen Rechnungsprüfern vorgaben. Die Mitgliedstaaten sollten die Pauschalen „ohne Bedenken und Unsicherheit anwenden können“.

Der Prüfbehörde lagen bis Ende November 2012 noch keine validen Erkenntnisse aus der Prüfung einer ausreichenden Anzahl von Projekten, bei denen Pauschalkosten zur Anwendung kamen, vor.

- 48.2** Der RH bemerkte kritisch, dass ungeachtet der verschiedenen Vereinfachungsmaßnahmen im Verlauf der Programmperiode 2007–2013 eine Umschichtung beträchtlicher Mittel von innovativeren zu konventionellen Projekten stattfand. In einer Gesamtbetrachtung führte dies zu einem zunehmend ungünstigen Kosten–Nutzen–Verhältnis der EFRE-Regionalprogramme.

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, die Ursachen dieser Entwicklung zu analysieren und unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Erreichung der übergeordneten Programmziele – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch Investitionen in betriebliche FTEI (siehe TZ 2) – zu gewährleisten.

⁵⁶ Reihe Bund 2009/4, Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds – Operationelles Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE (TZ 13)

Erfahrungsaustausch auf Ebene der Prüfer

- 49.1** Die Prüfbehörde lud die förderungsabwickelnden Stellen seit 2007 zwei Mal (Jahresende 2010 bzw. 2011) zu einer Veranstaltung, die dem Erfahrungsaustausch und der Information über erste Ergebnisse und Feststellungen aus den Systemprüfungen und der Prüfung der stichprobenweise ausgewählten Vorhaben (2009: 44 Projekte, 2010: 47 Projekte) diene. Ebenso informierte sie über die Rahmenbedingungen, Rechtsgrundlagen und methodischen Anforderungen der EFRE-Finanzkontrolle sowie allfällig eingetretene Änderungen.

Geeignete Foren für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch der Projektprüfer (FLC) auf Ebene der Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen existierten nicht, wiewohl der Bedarf u.a. im Rahmen der Fragebogenerhebung des RH artikuliert wurde.

Die Erkenntnisse der Prüfbehörde aus der Ex-Post-Kontrolle von EFRE-Projekten flossen in einem von den förderungsabwickelnden Stellen als ungenügend empfundenen Maße in die EFRE-Abwicklung zurück. Aus Prüfungen der EFRE-Mittel wurden in der Regel keine systematischen Schlussfolgerungen hinsichtlich allfälliger Probleme in der nationalen Förderungsabwicklung gezogen, auch wenn Feststellungen der Prüfbehörde auf Basis von Systemprüfungen der zwischengeschalteten Förderstellen bzw. Stichprobenprüfungen einzelner EFRE-Projekte solche aufzeigten oder vermuten ließen.

- 49.2** Der RH bemängelte die fehlenden Bemühungen, der von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen artikulierten Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung beispielsweise durch einen verstärkten Erfahrungsaustausch auf Ebene der Projektprüfer (FLC) entgegenzutreten. Er hob die Bedeutung der FLC für ein EU-konformes Verwaltungs- und Kontrollsystem hervor und verwies in diesem Zusammenhang auf die finanziellen Risiken im Falle mangelhafter Prüfungen durch die Förderstellen (siehe TZ 47).

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, der Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung verstärkt entgegenzuwirken, etwa durch Schaffung einer geeigneten Plattform im Rahmen der ÖROK für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (FLC) auf Basis von systematischen Analysen von EFRE-Prüfungsergebnissen und daraus ableitbaren Schlussfolgerungen und eine bessere Vernetzung zu Experten im Bereich der nationalen Förderprüfung.

- 49.3** Laut Stellungnahme des BKA sehe die EFRE-Reformagenda 2014–2020 einen kontinuierlichen und strukturierten Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen vor.

Standards der verwaltungsinternen Prüfungen

- 50.1** (1) Der Prüfaufwand für EFRE-finanzierte Projekte war in der Wahrnehmung der Förderungsempfänger höher als jener für national finanzierte Vorhaben. Unterschiede bestanden insbesondere im Prüfumfang, in der Prüftiefe und –methodik, bei den Nachweis- und Belegerfordernissen, in der Kontrollwahrscheinlichkeit bzw. Anzahl der Prüfinstanzen. Nachstehende Übersicht illustriert diese Unterschiede am Beispiel einer Förderstelle, die sowohl nationale als auch EU-kofinanzierte Vorhaben abwickelte:

Tabelle 23: Unterschiede bei nationalen und bei EFRE-Förderkontrollen aus Sicht der Förderungsempfänger		
	EFRE-finanzierte Vorhaben	National finanzierte Vorhaben
Verwaltungskontrolle der Förderstelle	vollständig	vollständig
Vor-Ort-Kontrolle	häufig vollständig oder auf Basis eines validen, dokumentierten Stichprobenverfahrens	selten vollständig, teilweise risikoorientiert (bei Auffälligkeiten), ansonsten Stichproben (ohne Verfahrensvorschriften)
Aufwand der Förderstelle	Vollprüfung: zwei Personen ein bis zwei Tage, Entwertung jedes einzelnen Belegs	Stichprobenprüfung: eine Person zwei Stunden bis ein Tag
Nachweis Personaleinsatz	Zeitaufzeichnungen müssen detailliert und vollständig sein	Zeitaufzeichnungen müssen plausibel sein
Belegerfordernisse	Belege müssen vollständig als Original-Papierbelege vorliegen	Belege können in Ausnahmefällen auch kopiert oder gescannt vorliegen, Einsicht in Originale wird vorbehalten
verwaltungsinterne Prüfinstanzen	Förderstelle, Prüfbehörde, Europäische Kommission	Förderstelle
Prüfmethoden	kaum Fehlertoleranz aufgrund des hohen Maßes an Standardisierung	Fehlertoleranz aufgrund eines geringeren Maßes an Standardisierung
Ermessensspielraum der Prüfinstanzen	geringer	höher
Sanktionen	ja	nein

Darstellung: RH

Entwicklungen in der EFRE–Programmabwicklung

(2) Die bei EFRE–Projekten festgestellten Fehler würden – ungeachtet der oben genannten Unterschiede – in der Regel auch im Falle von nationalen Kontrollen zu Prüffeststellungen führen. Ausgewählte Beispiele von Fehlern, die die Prüfbehörde 2010 bei Projektabrechnungen feststellte, verdeutlichen dies.

Beispielkasten: Bei EFRE–Projekten festgestellte Fehler

Ermittlung von Personalkosten, z.B.

- erst im Nachhinein erstellte bzw. modifizierte Projekt–Stundenaufzeichnungen
- die einem Projekt verrechnete Anzahl an Mitarbeiterstunden lag über den Jahresarbeitsstunden des betreffenden Mitarbeiters
- fehlende Tätigkeitsbeschreibungen zu den Stundenaufzeichnungen, die Abgrenzung zu anderen geförderten Projekten war nicht möglich

Anerkennung von außerhalb des Förderzeitraums liegenden Kosten, z.B.

- vor Antragstellung entstandene Projektkosten
- vor Projektbeginn erbrachte Personalleistungen
- Leistungen aus Vorperioden, Überschneidungen mit Vorprojekten

Anerkennung von inhaltlich nicht förderfähigen Kosten, z.B.

- Privatausgaben

Höhe der tatsächlichen Ausgaben, z.B.

- bei einem Ratenkauf wurde der Gesamtkaufpreis als tatsächliche Ausgabe bescheinigt, tatsächlich bezahlte der Förderungsempfänger die Anzahlung sowie einige Raten

50.2 Aus den Wahrnehmungen der Förderungsempfänger zog der RH den Schluss, dass nationale Förderungen deutlich weniger verwaltungs-internen Kontrollen unterlagen als vergleichbare EFRE–Förderungen. Anders als bei nationalen Förderungen zogen Mängel in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE–Projekten überdies EU–rechtliche Sanktionen für die betreffenden Programme bzw. zuständigen Programm-behörden und Förderstellen nach sich (vgl. TZ 15).

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, das Augenmerk verstärkt auch auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen von rein national finanzierten Förderungen zu lenken, etwa im Rahmen entsprechender Prüfungsschwerpunkte der internen Revisionen.

50.3 Das BKA verwies in seiner Stellungnahme unter Bezugnahme auf TZ 5 und 36 auf die Zuständigkeit des BMF und der für Förderungen zuständigen Bundesministerien.

Die drei überprüften Länder nahmen zu der empfohlenen verstärkten Aufmerksamkeit auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen auch bei rein national finanzierten Förderungen nicht Stellung.

- 50.4** Der RH erinnerte das BKA an dessen Kompetenzen gemäß Bundesministeriengesetz, die im Bereich der allgemeinen Angelegenheiten des Verwaltungsmanagements insbesondere auch jene der internen Revision umfassen. Auf dieser Grundlage obliegt dem BKA eine ressortübergreifende Koordination der internen Revisionen. Der RH hielt seine Empfehlung daher auch gegenüber dem BKA aufrecht.

Einhaltung von EU-Beihilfevorschriften

Allgemeines

- 51** Zur recht- und ordnungsgemäßen Förderungsvergabe waren, wie in den EFRE-Regionalprogrammen der drei überprüften Länder dargelegt, die Bestimmungen des EU-Beihilfenrechts vollumfänglich einzuhalten.

Forschungsprämie und maximal erlaubte Förderintensitäten

- 52.1** (1) Die EFRE-Förderungsnehmer hatten der FFG erhaltene und künftige öffentliche Förderungen für Vorhaben der gleichen Art bekanntzugeben. Die FFG ermittelte mit den erhobenen Daten die Gesamthöhe der Förderungen (Förderbarwert) und prüfte die Einhaltung der nach EU-Beihilfenrecht zulässigen Förderhöchstgrenzen.

(2) Zusätzlich zur direkten Forschungsförderung bestanden indirekte (steuerliche) Maßnahmen in Form eines Forschungsfreibetrags und einer Forschungsprämie:

Forschungstreibende Unternehmen bzw. Personen hatten seit 2002 die Möglichkeit, eine Forschungsprämie gemäß Einkommensteuergesetz (EStG) 1988 in Anspruch zu nehmen. Grundlage der Prämienberechnung waren bestimmte vom BMF anerkannte Aufwendungen für Forschung. Im Falle ihrer Förderwürdigkeit wurde dem Abgabekonto des Steuerpflichtigen ein betragsmäßiger Anteil des förderfähigen Forschungsaufwands von zuletzt 10 % steuerfrei gutgeschrieben.⁵⁷

⁵⁷ Nach Inkrafttreten des 1. Stabilitätsgesetzes 2012, BGBl. I Nr. 22/2012, Art. 2, war die FFG seit dem 1. Jänner 2013 im Steuerverfahren über die Geltendmachung einer Forschungsprämie Gutachter zur Beurteilung, ob die Voraussetzungen einer Forschung und experimentellen Entwicklung vorlagen (§ 108c Abs. 7 f. EStG).

(3) Die Jahresabschlüsse mehrerer geförderter Unternehmen wiesen Erträge bzw. Forderungen aus Forschungsprämien aus. Diese Erträge waren in jenen Jahren verbucht, in denen auch FFG-Fördermittel bezogen wurden. Die FFG hatte bei keinem dieser Fälle beim Fördernehmer geprüft, ob die Forschungsprämien für mit FFG- bzw. EFRE-Mitteln geförderte Vorhaben beansprucht worden waren.

- 52.2** Der RH stellte fest, dass weder die Förderungsnehmer der FFG erhaltene Forschungsprämien mitteilten, noch die FFG Hinweisen auf erhaltene Prämien nachging. Damit verletzte die FFG ihre Verpflichtung zur Überprüfung der beihilfenrechtlichen Höchstgrenzen. Eine Doppelförderung aus direkten öffentlichen Mitteln und Mitteln der Forschungsprämie konnte nicht ausgeschlossen werden. Der RH wiederholte damit seine Kritik aus dem Jahre 2007 (Reihe Bund 2007/6 – Ausgewählte Maßnahmen der indirekten Forschungsförderung).

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit als Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt. In diesem Zusammenhang sollte die FFG den Hinweisen auf von Förderungswerbern beantragte oder erhaltene Forschungsprämien konsequent nachgehen und gegebenenfalls Rückforderungen stellen.

- 52.3** *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Verpflichtung zur Überprüfung beihilfenrechtlicher Fragen im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme in erster Linie die First Level Control der verantwortlichen Förderstelle und – im Rahmen ihrer EU-rechtlich vorgesehenen Aufsicht über zwischengeschaltete Förderstellen – die Verwaltungsbehörde(n) treffe. Der Bescheinigungsbehörde obliege im Einklang mit ihrer von der Europäischen Kommission abgenommenen Prüfstrategie demgegenüber eine systemisch orientierte Prüftätigkeit zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Ausgabenerklärung (TZ 21.1 (2)).*

Das Land Salzburg und das Land Vorarlberg verwiesen in ihren Stellungnahmen auf den jeweils von der FFG als zwischengeschalteter Förderstelle eingeholten Kommentar, wonach laut BMF die Forschungsprämie keine staatliche Beihilfe darstelle und daher auch keine Verletzung der beihilferechtlichen Bestimmungen vorläge. Weiters wies die FFG darauf hin, dass auch die zeitliche Komponente sowie die Höhe der Bemessungsgrundlage der Forschungsprämie eine Einrechnung der Prämie in die Förderung der FFG erschwere.

52.4 Der RH hielt fest, dass die FFG keinen schriftlichen Beleg des BMF zu dessen Beurteilung der Forschungsprämie als nicht unter das EU-Beihilfenregime fallende staatliche Maßnahme vorlegte. Aus Sicht des RH können Ermessensspielräume in der Verwaltungspraxis (Selektivität) die Vermutung begründen, dass es sich bei der Forschungsprämie um eine staatliche Beihilfe handelt. Der RH machte darauf aufmerksam, dass die Kompetenz zur Beurteilung des allfälligen Beihilfecharakters der Forschungsprämie im Sinne des EU-Beihilfenregimes allein bei der Europäischen Kommission liegt und die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, diese von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen (gleich welcher Art) zu unterrichten. Abschließend unterstrich der RH die Verantwortung des BKA (als Bescheinigungsbehörde) und der drei überprüften Länder als Verwaltungsbehörden, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt, und hielt an seiner Empfehlung fest.

Rettungs- bzw.
Restrukturierungsbeihilfen

53.1 (1) Um negative Auswirkungen auf den Wettbewerb zu verhindern, waren Unternehmen in Schwierigkeiten von Förderungen als Antragsberechtigte ausgeschlossen. Nach den Leitlinien der Europäischen Kommission⁵⁸ befand sich ein Unternehmen dann in Schwierigkeiten, „wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln, die ihm von Eigentümern/Anteilseignern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, Verluste aufzufangen, die das Unternehmen auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift“. Weiters verlangte Art. 60 Allg. SF-VO von den Verwaltungsbehörden – und damit auch von den zwischengeschalteten Förderstellen – bei der Programmdurchführung in Bezug auf die ausgewählten Projekte die Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung. Folglich hatten die Förderstellen im Hinblick auf die Förderfähigkeit zu prüfen, ob es sich um ein gesundes Unternehmen handelte, das in der Lage war, das beantragte Vorhaben im Förderzeitraum und darüber hinaus mit ausreichenden Eigenmitteln zu finanzieren. Andernfalls hätte die gewährte Beihilfe einen Rettungs- bzw. Restrukturierungscharakter und wäre von der Europäischen Kommission gesondert zu genehmigen.

⁵⁸ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 244 vom 1. Oktober 2004)

(2) Die FFG beurteilte in internen Gutachten die Projektanträge u.a. nach deren finanzieller Durchführbarkeit und förderte dabei Unternehmen, die vor bzw. während des Förderzeitraums aufgrund von Bilanzverlusten nur geringes oder negatives Eigenkapital (Kapitalunterdeckung) in ihren Jahresabschlüssen auswiesen. Dessen ungeachtet bewertete die FFG die Bonität dieser Förderungswerber anhand eines eigenen Ratings positiv.

- 53.2** Der RH wies darauf hin, dass die EFRE-Förderung von Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zuwiderlief und in bestimmten Fällen als mögliche Umgehung der geltenden EU-Beihilfevorschriften zu werten war.

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, in ihren Funktionen als Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden eine – im Einklang mit den für Unternehmen in Schwierigkeiten geltenden EU-Beihilfevorschriften stehende – Förderungsabwicklung durch die FFG in geeigneter Form sicherzustellen. Dabei wären die für die Beurteilung der finanziellen Situation eines Unternehmens vor Antragsgenehmigung aktuellen Jahresabschlüsse und andere geeignete unternehmensbezogene Informationen heranzuziehen und in einem internen Gutachten nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 53.3** *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Verpflichtung zur Überprüfung beihilfenrechtlicher Fragen im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme in erster Linie die First Level Control der verantwortlichen Förderstelle und – im Rahmen ihrer EU-rechtlich vorgesehenen Aufsicht über zwischengeschaltete Förderstellen – die Verwaltungsbehörde(n) treffe. Der Bescheinigungsbehörde obliege im Einklang mit ihrer von der Europäischen Kommission abgenommenen Prüfstrategie demgegenüber eine systemisch orientierte Prüftätigkeit zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Ausgabenerklärung (TZ 21.1 (2)).*

Das Land Salzburg und das Land Vorarlberg verwiesen in ihren Stellungnahmen auf den jeweils von der FFG eingeholten Kommentar, demzufolge es sich bei den betreffenden Förderungsfällen nicht um Beihilfen für Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten gehandelt habe. Die FFG bewerte bei allen Antragstellern die Bonität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Unternehmen mit schlechter Bonität würden von einer Förderung ausgeschlossen. Dies sei im Zuge der Genehmigungsverfahren der FFG-Richtlinien mit der Europäischen Kommission so festgelegt worden und werde von der FFG eingehalten.

53.4 Der RH wies das BKA sowie die überprüften Länder darauf hin, dass die FFG verpflichtet war, keine Beihilfen an Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu vergeben, auf Basis ihres eigenen Ratings jedoch positive Bonitätsbewertungen traf, die die Förderung von Unternehmen mit geringem oder negativem Eigenkapital zuließen. Hinsichtlich der Kriterien, ab wann ein Unternehmen als in Schwierigkeiten befindlich einzustufen war, war nach Auffassung des RH nicht auszuschließen, dass die FFG ihren Bewertungsspielraum zu weit dehnte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang zu Illustrationszwecken auf die von der Europäischen Kommission im August 2013⁵⁹ vorgeschlagenen Kriterien zur Beurteilung, ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet, wovon die Erfüllung eines Kriteriums (wie: mehr als die Hälfte des gezeichneten Kapitals bzw. der ausgewiesenen Eigenmittel sind infolge aufgelaufener Verluste verschwunden) ausreicht. Der RH hielt folglich mit Nachdruck an seiner Empfehlung fest.

⁵⁹ Aufforderung der Europäischen Kommission zur Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen, ABl. C 229 vom 8. August 2013

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

54 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundeskanzleramt

(1) Die nationalen Förderfähigkeitsregeln (NFFR) wären im Einvernehmen mit dem BMF sowie den EFRE-zuständigen Stellen des Bundes und der Länder – unter Einbeziehung von legistischer Expertise auf dem Gebiet des Haushaltsrechts und des Förderwesens – in Richtung einer kohärenten nationalen EFRE-Abwicklungsrichtlinie auszugestalten. Ergänzende Erläuterungen, Leitfäden oder Handbücher mit illustrativen Beispielen wären bei Bedarf gesondert bereitzustellen. (TZ 20)

(2) Die Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen wäre erneut an das BMF heranzutragen mit dem Ziel, im Rahmen einer künftigen Novellierung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes (ARR 2004) Rechtssicherheit herzustellen. (TZ 36)

(3) Auf die Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im Förderwesen sowie auf die Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder zur Vermeidung von Doppelförderungen wäre verstärkt hinzuwirken. (TZ 36)

Bundeskanzleramt,
Länder Burgenland,
Salzburg, Vorarlberg

(4) Dem aufgrund des niedrigen Auszahlungsstands (Dezember 2012) der EFRE-Programme 2007–2013 bestehenden erheblichen Umsetzungs- und Abrechnungsdruck und daher erhöhtem Fehlerrisikopotenzial wäre rechtzeitig und angemessen entgegenzuwirken. (TZ 5)

(5) Das Augenmerk bei der Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme wäre nicht nur auf die Erfüllung der EU-Vorgaben zu richten, sondern auch verstärkt auf die Zweckmäßigkeit (im Sinne von Vereinfachung) und Ordnungsmäßigkeit der korrespondierenden nationalen Förderabwicklung. (TZ 15)

(6) Die aus dem Prozess der Erstellung, Nutzung und Aktualisierung der Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (VKS-Beschreibungen) gewonnenen Erfahrungen wären auszuwerten, um für die Programmperiode 2014–2020 den Umfang der Beschreibungen bestmöglich zu verschlanken und ihren qualitativen Mehrwert zu erhöhen. (TZ 16)

(7) Für die Programmperiode 2014–2020 sollte eine geeignete programmübergreifende Online-Datenbank-Lösung zur anwenderfreundlichen Verwaltung und Aktualisierung der VKS-Beschreibungen inkl. Referenzdokumente eingerichtet oder diese Dokumente im EFRE-Monitoring (analog zur bestehenden Praxis bei Richtlinien) hinterlegt werden. (TZ 16)

(8) Im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Förderabwicklung und verbesserte Rechtssicherheit wäre der hierarchische Stufenbau der EFRE-relevanten Rechtsvorschriften – unter Einbindung legistischer Expertise – zu klären und auf Konsistenz (Widerspruchsfreiheit) und Kohärenz (Zusammenhänge und Bezugnahmen) von EU- und nationalen Rechtsvorschriften zu achten. Ferner wären die EFRE-relevanten nationalen Rechtsvorschriften durch Beiziehung von Legisten soweit zweckmäßig zu verschlanken, Redundanzen möglichst zu reduzieren und Zirkelverweise zu vermeiden. (TZ 21)

(9) Die Zahl der EFRE-abwickelnden Förderstellen sowie der Richtlinien sollte im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand durch Kooperationen gebündelt und nach Möglichkeit weiter reduziert werden. (TZ 22)

(10) Seitens der Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden wäre auf eine richtlinienkonforme Fördertätigkeit der FFG zu achten sowie auf eine unverzügliche Anpassung jener Richtlinien hinzuwirken, die im Rahmen der Anwendung von Pauschalen – insbesondere bei personalintensiven Projekten im Bereich der betrieblichen Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation – als Rechtsgrundlage dienen. (TZ 22)

(11) In der Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020 wäre den Verwaltungskosten von förderoptimierenden Regelungen verstärktes Augenmerk zu widmen. Die bisher gemachten Erfahrungen mit Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten oder direkten Kosten wären im Hinblick auf allfällig zweckmäßige Einschränkungen dieser Wahlmöglichkeiten zu untersuchen und Anpassungen rechtzeitig vor Beginn der neuen Programmperiode vorzunehmen. (TZ 28)

(12) Die aus der praktischen Anwendung der Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) bisher gewonnenen Erfahrungen sollten evaluiert und Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche weitere Vereinfachungen gezogen werden. (TZ 29)

(13) Eine direkte Abrechnung von projektbezogenen Personalkosten der Geschäftsführung in Kombination mit einer, die Kosten der Geschäftsführung „im Regelfall“ bereits umfassenden Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) wäre auszuschließen und die NFFR entsprechend anzupassen. (TZ 31)

(14) Im Hinblick auf die Programmperiode 2014–2020 sollte anhand der bisher gewonnenen Erfahrungen eine systematische Analyse vorgenommen werden, inwieweit im Rahmen der EFRE–Umsetzung in Österreich weitere optionale Maßnahmen in Betracht gezogen werden könnten. (TZ 32)

(15) Unter Einbindung der relevanten Förderstellen wäre auf eine Harmonisierung von teilweise unterschiedlichen Vorgaben und Standards der Förderstellen des Bundes und der Länder für die Abrechnung und Kontrolle vergleichbarer EFRE–Projekte (z.B. personalintensive FTEI–Vorhaben) hinzuwirken. Davon sollten auch Initiativen zur Annäherung der Verfahren der Nachweiserbringung und Abrechnungskontrolle an unternehmensinterne Abläufe und zeitgemäße EDV–Standards umfasst sein. (TZ 34)

(16) Strategien für einen stufenweisen Ausbau und verstärkten Einsatz elektronischer Lösungen auf Ebene der Förderstellen zur Unterstützung der EFRE–Projektabwicklung (z.B. Kommunikationsplattformen, Schnittstellen zwischen Förderstellen, Dokumentationsdatenbank) wären zu entwickeln und dabei Synergien und Einsparungspotenziale aus der Schaffung gemeinsamer Lösungen anzustreben. (TZ 35)

(17) Bei Projektbewilligungen auf Basis von Einzelentscheidungen wäre – wegen ihres diskretionären Charakters und der im Durchschnitt deutlich höheren Förderquoten – in besonderem Maße auf die Anwendung vergleichbarer, üblicherweise in Förderrichtlinien festgelegter Verfahrensstandards zur Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Gebahrungssicherheit zu achten. (TZ 37)

(18) Dem Grundsatz der Funktionstrennung wäre bei landes- bzw. verwaltungsnahen Projekten in formaler wie auch materiell-inhaltlicher Hinsicht verstärktes Augenmerk zu widmen. (TZ 42)

(19) Auf zweckmäßige Kooperationen von Förderstellen des Bundes und der Länder wäre verstärkt hinzuwirken, etwa könnte bei entsprechender Abstimmung der Richtlinien eine Förderstelle mit geringem Fördervolumen bzw. wenigen Fallzahlen – nach inhaltlich-materieller Begutachtung und Bewilligung eines Projekts – dessen Abwicklung und Kontrolle an eine EFRE-erfahrene größere Förderstelle übertragen. (TZ 43)

(20) In der strategischen Ausrichtung von Effizienz und Gebarungssicherheit begünstigenden Rahmenbedingungen der EFRE-Abwicklung wäre eine übergreifende budget- und haushaltsrechtliche Sicht im Rahmen der ÖROK zu stärken. (TZ 45)

(21) Die Ursachen für die Umschichtung beträchtlicher Mittel von innovativeren zu konventionelleren Projekten wären zu analysieren und unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Erreichung der übergeordneten Programmziele – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch Investitionen in betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation – zu gewährleisten. (TZ 48)

(22) Der von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen artikulierten Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung wäre verstärkt entgegenzuwirken, etwa durch Schaffung einer geeigneten Plattform im Rahmen der ÖROK für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (First Level Control) auf Basis von systematischen Analysen von EFRE-Prüfungsergebnissen und daraus ableitbaren Schlussfolgerungen und eine bessere Vernetzung zu Experten im Bereich der nationalen Förderprüfung. (TZ 49)

(23) Das Augenmerk wäre verstärkt auch auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen von rein national finanzierten Förderungen zu lenken, etwa im Rahmen entsprechender Prüfungsschwerpunkte der internen Revisionen. (TZ 50)

(24) Die Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden hätten sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt, den Hinweisen auf von Förderungswerbern beantragte oder erhaltene Forschungsprämien konsequent nachgeht und gegebenenfalls Rückforderungen stellt. (TZ 52)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (25) Die Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden hätten eine – im Einklang mit den für Unternehmen in Schwierigkeiten geltenden EU-Beihilfavorschriften stehende – Förderungsabwicklung durch die FFG in geeigneter Form sicherzustellen. Dabei wären die für die Beurteilung der finanziellen Situation eines Unternehmens vor Antragsgenehmigung aktuellen Jahresabschlüsse und andere geeignete unternehmensbezogene Informationen heranzuziehen und in einem internen Gutachten nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 53)
- Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg
- (26) Künftige Vereinbarungen zwischen einzelnen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten (Bundes-)Stellen sollten möglichst länderübergreifend standardisiert und länderspezifische Regelungen nur vorgesehen werden, soweit diese sachlich zwingend erforderlich sind. Auch sollten in den Vereinbarungen taugliche Voraussetzungen geschaffen werden, die den Verwaltungsbehörden die tatsächliche Wahrnehmung ihrer umfassenden Verantwortung gemäß EU-Vorgaben ermöglichen. (TZ 17)
- (27) Im Hinblick auf die mit allfällig rechtsgrundlos geleisteten EFRE-Zahlungen verbundenen finanziellen Risiken für die nationalen öffentlichen Haushalte wäre verstärkt auf die Einhaltung aller rechtlichen Anforderungen an die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage zu achten. (TZ 41)
- Länder Burgenland und Vorarlberg
- (28) Für die Programmperiode 2014–2020 sollte eine am Ansatz des Landes Salzburg orientierte vergleichbare Herangehensweise – Entwicklung einer (notifizierten) EFRE-Landesförderrichtlinie mit Projektmindestgrößen (Bagatellgrenzen) auf Basis des Programmumsetzungshandbuchs – in Erwägung gezogen werden. (TZ 18)
- (29) Vor Projektgenehmigung wären ausreichend detaillierte Projektunterlagen (wie Kostenschätzungen samt dokumentierten Planungsannahmen, konkrete Beschreibung der Ausgangslage und überprüfbare Projektziele) zu erarbeiten, die auch als Grundlage für das Projektcontrolling (Soll-Ist-Vergleich von Kosten, Projektfortschritten sowie Ausmaß der Zielerreichung) dienen können. (TZ 39)

(30) Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen wären unter Beachtung des Grundsatzes der Funktionstrennung nachvollziehbar in einer der Höhe des Förderbetrags und der Art des Projekts adäquaten Weise auf Plausibilität sowie sachliche und betragliche Angemessenheit zu begutachten. Die Begutachtung und die dabei angewendeten Bewertungsmaßstäbe wären zu dokumentieren. (TZ 40)

(31) Bei der Abrechnungskontrolle wäre ein höheres Maß an Sorgfalt geboten. (TZ 42)

Land Burgenland

(32) Die ursprünglich vorgesehenen Kosten des Projekts „Installierung und Aufqualifizierung von EU-GemeinderätInnen“ wären in Anbetracht der um die Hälfte geringeren Teilnehmerzahl angemessen zu kürzen. (TZ 41)

(33) Zur Einhaltung der von der EU vorgeschriebenen Kofinanzierungsätze wäre in den Förderverträgen bzw. rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusagen eine Bestimmung vorzusehen, derzufolge eine Unterschreitung der Projektkosten zu einer aliquoten Reduktion sowohl der EU-Mittel wie auch der nationalen Mittel führt. (TZ 41)

Land Vorarlberg

(34) Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen wären erst nach Klärung aller substanziellen Voraussetzungen zu genehmigen und nachträgliche Projektänderungen nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 39)

ANHANG

Anhang 1: Chronologie

**Anhang 2: Bericht an den Kontaktausschuss über die
parallele Prüfung zur Vereinfachung des
Strukturfonds–Regelwerks durch die
Arbeitsgruppe Strukturfonds**

ANHANG 1: CHRONOLOGIE	
März 2000	Europäischer Rat beschließt die „Lissabon-Strategie“ zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und eines wissensbasierten, Arbeitsplätze schaffenden Wirtschaftswachstums in der EU bis 2010
2001	Europäischer Rat von Göteborg beschließt Umweltstrategie
Oktober 2005	Beginn der Programmplanung für das RWF-Programm Salzburg
3. Mai 2006	Beschluss der Landeshauptleute über EFRE-Mittelzuteilung auf Bundesländer
5. Juli 2006	VO (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE-VO)
11. Juli 2006	VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (Allg. SF-VO)
27. September 2006	Beschluss der Landesregierung Salzburg über das Regionalprogramm RWF
26. Oktober 2006	Beschluss der Programme durch die Bundesregierung
27. Oktober 2006	Nationaler strategischer Rahmenplan Österreichs (STRAT.AT), Beschluss der ÖROK
30. Oktober 2006	Einreichung der Operationellen Programme bei der Europäischen Kommission, zugleich Beginn der Förderfähigkeit
4. April 2007	Genehmigung des nationalen strategischen Rahmenplans Österreichs (STRAT.AT) durch die Europäische Kommission
4. Mai 2007	Genehmigung von acht EFRE-Regionalprogrammen durch die Europäische Kommission
18. September 2007	Erste Vereinbarung zwischen den Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde (BKA IV/4) über nationale Regeln über die Förderfähigkeit von Ausgaben (Version 01)
19. Februar 2008	Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen
29. Juli 2008	Genehmigung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Regionalprogramms RWF Salzburg durch die Europäische Kommission
11. Februar 2009	Vorbereitende Abstimmungssitzung „Förderfähigkeit 2007–2013“ im Rahmen der ÖROK über die drei Pauschaloptionen
März 2009	Erster Entwurf der Prüfbehörde (BKA IV/3) für Zuordnung von Aufwendungen in die Kategorien „direkte“ und „indirekte“ Kosten
Februar bis April 2009	Drei „technische Seminare“ der Generaldirektionen Regionalpolitik bzw. Beschäftigung zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Kostenoptionen (19. Februar, 23. März, 30. April)
6. Mai 2009	VO (EG) Nr. 397/2009 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1080/2006 in Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Bereich Wohnbau

Fortsetzung: ANHANG 1: CHRONOLOGIE

25. September 2009	Stellungnahme der Prüfbehörde (BKA IV/3) zum adaptierten „Vorschlag für die Berechnung der Personalkosten unter Anwendung von pauschalen Elementen“; Bedenken bestehen weiter, Vorschlag ist aus Sicht der Prüfbehörde nicht im Einklang mit dem Arbeitspapier der Europäischen Kommission
30. September 2009	Bescheinigungsbehörde (BKA IV/4) und Verwaltungsbehörden beschließen, eine empirische Untersuchung zu den Gemeinkosten in Österreich bei einer externen Steuerberatungskanzlei in Auftrag zu geben
23. Dezember 2009	Gemeinkosten in Österreich – erster Berichtsentwurf
Februar 2009 bis Mai 2010	Konsultationen in Österreich zwischen Bund und Ländern, Erarbeitung von Vorschlägen zur Einführung der Pauschalen in die NFFR
28. Jänner 2010	Leitlinien der Europäischen Kommission zur Anwendung der Pauschaloptionen (COCOF Note 09/0025/04)
3. Februar 2010	Gemeinkosten in Österreich – überarbeiteter (zweiter) Berichtsentwurf
31. März 2010	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Kohäsionspolitik: Strategiebericht 2010 über die Umsetzung der Programme 2007–2013
Mai bis August 2010	Konsultationen zwischen Österreich und der Europäischen Kommission
31. Mai 2010	Gemeinkosten in Österreich – eine empirische Untersuchung endgültig
16. Juni 2010	VO (EU) Nr. 539/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1083/2006 im Hinblick auf die Vereinfachung bestimmter Anforderungen und im Hinblick auf bestimmte Bestimmungen bezüglich der finanziellen Verwaltung
9. Juni 2010	Ersuchen Österreichs an die Europäische Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) um Zustimmung zum österreichischen Vorschlag zur Einführung von Gemeinkostenpauschalen
30. Juni 2010	Ersuchen Österreichs an die Europäische Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) um Zustimmung zum österreichischen Vorschlag betreffend Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten
9. Juli 2010	Zustimmung der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) zum österreichischen Vorschlag für die Gemeinkostenpauschale
26. August 2010	Zustimmung der Europäischen Kommission zum österreichischen Vorschlag für Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten und für die Gemeinkostenpauschale
17. September 2010	Inkrafttreten der geänderten NFFR
15. Oktober 2010	ÖROK-Workshop für die Förderstellen zur Anwendung und Kontrolle der novellierten NFFR (vereinfachte Kostenoptionen)
9. November 2010	Mitteilung der Europäischen Kommission (KOM(2010) 642 endgültig) betreffend Schlussfolgerungen aus dem 5. Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik

Fortsetzung: ANHANG 1: CHRONOLOGIE	
6. Oktober 2011	Vorschlag der Europäischen Kommission (KOM(2011) 615 endgültig) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen und allgemeinen Bestimmungen; Vorschlag der Europäischen Kommission (KOM(2011) 614 endgültig) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Bestimmungen für den EFRE und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“
11. bis 25. November 2011	Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörde durch die Europäische Kommission
27. März 2012	Prüfbericht der Prüfbehörde (BKA IV/3) über Systemprüfung der Bescheinigungsbehörde (BKA, IV/4)
30. März 2012	Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz, Optionen für die künftige Programmperiode
5. April 2012	Eingeschränkt positive Stellungnahme der Prüfbehörde (BKA IV/3) zum Ausgabenjahr 2010 betreffend drei zwischengeschaltete Stellen in zwei EFRE-Regionalprogrammen
23. Mai 2012	<ul style="list-style-type: none"> – Zwei Schreiben der Europäischen Kommission zum Verfahren zur Aussetzung von EFRE-Zwischenzahlungen wegen erheblicher Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem im Zusammenhang mit der Bescheinigung von Ausgaben-erklärungen durch die Bescheinigungsbehörde – Ein Schreiben der Europäische Kommission betreffend Verfahren zur Aussetzung von EFRE Zwischenzahlungen wegen erheblicher Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem im Zusammenhang mit den Prüfungen der Verwaltungsbehörden, mit der Organisation der Verwaltungs- und Kontrollstellen und mit der Bescheinigung von Ausgabenerklärungen durch die Bescheinigungsbehörde
Juli bis Dezember 2012	Aufhebung aller Aussetzungen von EFRE-Zwischenzahlungen in drei Etappen

**Anhang 2: Bericht an den Kontaktausschuss über
die parallele Prüfung zur Vereinfachung
des Strukturfonds–Regelwerks durch die
Arbeitsgruppe Strukturfonds**



Zusammenfassung

Im Jahr 2011 beauftragte der Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes (ERH) die Arbeitsgruppe Strukturfonds, ihre Prüfungen im Bereich der Strukturfonds fortzusetzen und insbesondere eine parallele Prüfung zur „Vereinfachung des Strukturfonds-Regelwerks“ durchzuführen.

Die Arbeitsgruppe aus 12 ORKB von EU-Mitgliedstaaten prüfte die Wirksamkeit von neun Vereinfachungsmaßnahmen und kam dabei zu folgenden wesentlichen Schlussfolgerungen:

- Im Allgemeinen fanden die Vereinfachungsmaßnahmen selten Anwendung und wirkten sich nur auf einen kleinen Teil der Projekte aus. Dies ist im Wesentlichen auf folgende Faktoren bei der Verwaltung von Strukturfonds auf nationaler und supranationaler Ebene zurückzuführen:
 - späte Maßnahmeneinführung durch Änderungsverordnungen,
 - nicht alle Maßnahmen waren für alle OP und/oder Projekte geeignet,
 - fehlende Ressourcen für die Umsetzung sowie
 - unzureichende Klarheit und Rechtssicherheit aus Sicht der nationalen Behörden.
- In den meisten Fällen, in denen die Maßnahmen umgesetzt wurden, wurden diese als echte Vereinfachung angesehen. Für die Nichtumsetzung gab es sehr unterschiedliche Gründe, in Abhängigkeit von dem EU-System¹, dem nationalem Rechtssystem, der Verwaltungsorganisation der Strukturfonds im jeweiligen Mitgliedstaat bzw. den Besonderheiten der einzelnen OP. Diese Faktoren wirkten sich auf den möglichen Anwendungsbereich sowie den Nutzen der Maßnahmen aus.

Der Bericht kommt zu folgenden wesentlichen Feststellungen:

- Maßnahmen 1, 2 und 3 (Pauschale für indirekte Kosten, Pauschalsätze auf der Grundlage von Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge):

Bei den nationalen Behörden führte die Einführung der Methodik zur Anwendung der o.g. Maßnahmen zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und wurde als schwierig und risikoreich angesehen. Die Entwicklung entsprechender methodischer Ansätze und die Erlangung der Zustimmung der Kommission waren oft langwierig. Der Pauschalbetrag wurde als zu niedrig betrachtet und wegen des zugrunde liegenden „Alles-oder-nichts-Prinzips“ nur ungern genutzt. Wurden die drei Maßnahmen jedoch angewandt, stellten sie echte Vereinfachungen dar.

- Maßnahme 4 (Sachleistungen bei Finanzierungsinstrumenten):

Dies war die einzige Maßnahme, die von den Mitgliedstaaten bei keinem der geprüften OP angewandt wurde.

¹ Einige Faktoren auf EU-Ebene, wie z. B. der zeitliche Ablauf der Maßnahmeneinführung, haben die Umsetzung der Maßnahmen beeinflusst.

- Maßnahme 5 (Vorschüsse):

Diese Maßnahme wurde selten angewandt. Wo sie umgesetzt wurde, wurde sie von den nationalen Behörden positiv bewertet. In Fällen der Nichtumsetzung hielten die Behörden die Maßnahmen für nicht anwendbar auf ihren Fall, entschieden sich bewusst dagegen oder sahen keine entsprechende Notwendigkeit.

- Maßnahmen 6 und 9 (erhöhte Flexibilität bzw. einheitlicher Schwellenwert für Großprojekte):

Die Maßnahmen in Bezug auf Großprojekte haben einen begrenzten Anwendungsbereich. Zwar beschleunigt die zulässige Einbeziehung von Ausgaben für noch nicht von der Kommission genehmigte Großprojekte in die Ausgabenerklärung Zahlungsströme und Projektumsetzung, sie ist jedoch zugleich mit finanziellen Risiken für den Mitgliedstaat verbunden. Das Verfahren für Großprojekte im Umweltbereich im Wert von 25 bis 50 Mio. Euro ist vereinfacht worden.

- Maßnahme 7 (kofinanzierte rückzahlbare Hilfen):

Diese Maßnahme wurde als wirksame Vereinfachung betrachtet, da sie die bisherigen Verfahrensweisen bei der Gewährung wiederverwendbarer Mittel erläutert und verdeutlicht.

- Maßnahme 8 (Erhöhung des Schwellenwerts bei Einnahmen erzielenden Projekten):

Die Erhöhung des Schwellenwerts der Gesamtkosten bei Einnahmen erzielenden Projekten unter Ausschluss von ESF-Projekten könnte eine echte Vereinfachung herbeiführen. Einige Verwaltungsbehörden gaben jedoch an, der vom Koordinierungsausschuss für die Fonds, COCOF, herausgegebene Leitfaden zu Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, wonach die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung² zu beachten sind, führe zu Rechtsunsicherheit.

Wenngleich die Vereinfachungsmaßnahmen im Allgemeinen nur selten angewandt wurden und in den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils sehr unterschiedliche Ergebnisse hervorbrachten, werden die folgenden Empfehlungen an die Mitgliedstaaten sowie an die Kommission für wesentlich erachtet:

- Der Anwendungsbereich der Maßnahmen ist begrenzt und ihre Umsetzung erfordert zusätzlichen Aufwand. Ihr Nutzen hängt von der jeweiligen Ausgestaltung des Strukturfonds-Systems in den einzelnen Mitgliedstaaten ab. *Wo die Maßnahmen umsetzbar sind, stellen sie im Allgemeinen eine echte Vereinfachung dar. Die zuständigen Behörden sollten daher unter Beachtung eines ausgewogenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses so weit wie möglich von den Maßnahmen Gebrauch machen.*
- Im Laufe des Programmplanungszeitraums sind Änderungen schwierig umzusetzen. Durch die Festlegung klarer Regeln bereits zu Beginn des Zeitraums wird das Verfahren vereinfacht. *Leitlinien sollten bereits am Anfang des Programmplanungszeitraums vorliegen.*

² Europäische Kommission, Überarbeiteter Leitfaden zu Artikel 55 der Verordnung (EG) NR. 1083/2006 des Rates über den EFRE und den Kohäsionsfonds: Einnahmen schaffende Projekte, endgültige Fassung vom 30.11.2010, Seite 17

- Mangelnde Rechtssicherheit und -klarheit wurden festgestellt. *Die nationalen Behörden sollten die Kommission stärker um Unterstützung ersuchen und bei Bedarf um Klärung bitten. Es wäre im allgemeinen Interesse, wenn die Kommission ihrerseits zeitnah für die notwendige Klärung sorgen könnte.*
- Die Umsetzung der kostenbezogenen Maßnahmen 1, 2 und 3 erwies sich als besonders aufwändig. Die Entwicklung der Methodik sowie die Erlangung der Zustimmung der Kommission waren häufig sehr langwierig. *Zusätzliche methodische Leitlinien der Kommission hätten das Verfahren vereinfachen können. Darüber hinaus könnte der Verwaltungsaufwand durch den fachlichen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten bzw. zwischen einzelnen Behörden innerhalb eines Mitgliedstaates verringert werden.*
- Die Maßnahmen 1, 2 und 3 bergen das Risiko, dass dieselben Kosten u. U. zugleich pauschal und auf Basis der tatsächlichen Kosten bzw. durch eine kombinierte Anwendung von Maßnahmen 1, 2 und/oder 3 gefördert werden. *Eine solche Doppelförderung gilt es zu vermeiden.*

Teil II zeigt einzelne Aspekte des für die nächste Förderperiode (2014 – 2020) vorgeschlagenen Gesetzespakets auf, gestützt auf die Meinungen der Beamten in den Mitgliedstaaten. Folgende Hauptpunkte, die nicht notwendigerweise auf die offizielle Position der Mitgliedstaaten schließen lassen, sind dabei zu nennen:

- Bei einigen der bewerteten Artikel der Verordnungsentwürfe rechnen die befragten Beamten mit positiven Auswirkungen. Dazu zählen u. a.: Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, Reduzierung von Verwaltungskosten und -aufwand für Behörden und Begünstigte, Verringerung der Fehleranfälligkeit, Abbau von Bürokratie und Kontrollen, effizientere Prüfungsdurchführung, verantwortungsbewusstere Mittelbewirtschaftung, Vereinfachung der Berichterstattung sowie eindeutige und transparente Methoden bei der Berechnung der Pauschalen bzw. der Festlegung der Standardeinheitskosten durch die Kommission.
- Bei anderen Artikelentwürfen wird hingegen davon ausgegangen, dass sie – insbesondere vor dem Hintergrund der neuen Haushaltsordnung – für Behörden und Begünstigte, die aus Strukturfonds kofinanzierte Projekte umsetzen, zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten werden. So kritisieren z. B. mehrere der befragten Beamten die Befugnis der Kommission, delegierte Rechtsakte anzunehmen. Zudem sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in den Vorschlägen nicht ausreichend und konkret genug berücksichtigt.

Diese Kernpunkte für die kommende Förderperiode beinhalten keinerlei Bewertung seitens der Rechnungshöfe und spiegeln somit nicht deren Ansicht wider.

Der gesamte Bericht ist auf der Homepage des RH unter <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/bund-201311.html> abrufbar.