

Bericht des Rechnungshofes

**Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm
Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	104
Abkürzungsverzeichnis _____	105
Glossar _____	107

BMASK
BMUKK
BMWFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Unterricht, Kunst und Kultur
Wirtschaft, Familie und Jugend

Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm
Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013

KURZFASSUNG _____	113
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	122
Allgemeines zur EU-Kostenkontrolle _____	123
Allgemein zum OP Beschäftigung _____	126
Verwaltungs- und Kontrollsystem _____	128
Implementierung des Kontrollsystems in Österreich _____	134
Kostenerfassung _____	142
Kosten der Kontrolle _____	145
Beauftragung von externen Dienstleistungsunternehmen _____	150
Spezielle Probleme bei der Abwicklung von ESF-Mitteln _____	156
Zusammenfassende Schlussfolgerungen zur Kostenerhebung _____	157
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	158

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Indikative Verteilung der verfügbaren Mittel für das OP Beschäftigung 2007 bis 2013 _____	126
Tabelle 2:	Aussagekraft der Kostendaten _____	144
Tabelle 3:	Kosten der Kontrolle 2007 und 2008 kumuliert _____	145
Tabelle 4:	Kosten der Kontrolle im Verhältnis zum Förder- mitteleinsatz, 2007 und 2008 kumuliert _____	147
Tabelle 5:	Ausschöpfungsquote des OP Beschäftigung _____	149
Tabelle 6:	Verträge mit externen Dienstleistungsunternehmen ____	151

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. Nr. C 115/47 vom 9. Mai 2008; BGBl. III Nr. 132/2009
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit (bis 31. Jänner 2009)
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend (ab 1. Februar 2009)
BSB	Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen, kurz: Bundessozialamt
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. C 321 E vom 29. Dezember 2006 (konsolidierte Fassung), ab 1. Dezember 2009 ersetzt durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. Nr. C 115/47 vom 9. Mai 2008
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUR	Euro
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
Kommission	Europäische Kommission

Mill.	Million(en)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
OP	Operationelles Programm
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde(n) (in Österreich der Rechnungshof)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S	Salzburg
St	Steiermark
T	Tirol
TZ	Textziffer
USt	Umsatzsteuer
V	Vorarlberg
VO	Verordnung
VO (EG) Nr. 1083/2006	Strukturfondsverordnung; Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999
VO (EG) Nr. 1828/2006	Durchführungsverordnung; Verordnung der Kommission zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006
W	Wien
waff	Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Glossar

Arbeitsgruppe Strukturfonds

Die Arbeitsgruppe Strukturfonds ist eine vom Kontaktausschuss (siehe unten) eingerichtete Arbeitsgruppe und führt seit dem Jahr 2000 ein fortlaufendes Programm der Zusammenarbeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) durch. Die Arbeitsgruppe erhielt im Dezember 2008 den Auftrag, eine koordinierte Untersuchung des Themas „Kosten der Kontrolle“ im Bereich der EU-Strukturfonds (Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)) der Programmperiode 2007 bis 2013 durchzuführen und darüber Bericht zu erstatten. Seit ihrem Bestehen war dies das insgesamt vierte Mandat der Arbeitsgruppe (daher auch Arbeitsgruppe Strukturfonds IV).

Ausgabenerklärung

In jeder Ausgabenerklärung werden pro Schwerpunkt der Gesamtbetrag der zuschussfähigen Ausgaben, welche die Begünstigten für die Durchführung der Vorhaben getätigt haben, und die entsprechende öffentliche Beteiligung angeführt. Die Ausgabenerklärung wird von der Bescheinigungsbehörde der Europäischen Kommission übermittelt, damit diese den vorgesehenen Finanzierungsanteil leistet.

Ausgabenmeldung

Die Bescheinigungsbehörde erhält von den zwischengeschalteten Stellen Ausgabenmeldungen (über die im Rahmen des OP Beschäftigung zu vergütenden Ausgaben) und fasst diese zu einer Ausgabenerklärung zusammen.

Begünstigter

Begünstigter ist ein Wirtschaftsbeteiligter oder eine Einrichtung oder ein Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts, der (die/das) mit der Einleitung oder der Einleitung und Durchführung jenes Vorhabens betraut ist, für das eine Förderung aus einem der EU-Strukturfonds beantragt wird.

Bescheinigungsbehörde (siehe auch Prüf- und Verwaltungsbehörde)

Die Bescheinigungsbehörde ist jene vom Mitgliedstaat ernannte Stelle, die gegenüber der Europäischen Kommission die Korrektheit der Ausgabenerklärungen bescheinigt, die Zahlungsanträge erstellt und diese an die Europäische Kommission übermittelt.

Bewilligte Fördermittel (siehe auch gemeldete Fördermittel)

Das sind die zu einem bestimmten Zeitpunkt bis dahin von den zwischengeschalteten Stellen zur Förderung im Rahmen des OP Beschäftigung vorgesehenen Ausgaben der Begünstigten.

Endabrechnung, endabgerechnet

Die zur Förderung im Rahmen des OP Beschäftigung vorgesehenen Projektausgaben eines Jahres werden – in der Regel im Laufe des folgenden Jahres – von der zwischengeschalteten Stelle bzw. einem beauftragten externen Dienstleistungsunternehmen dahingehend kontrolliert, ob sie den Förderungsrichtlinien entsprechen. Diese Endabrechnung bildet einen wesentlichen Bestandteil der First Level Control. Nur auf Basis dieser Endabrechnung können der Förderungsbetrag definitiv berechnet und in der Folge die Ausgaben der Kommission zur Leistung des Finanzierungsanteils der EU gemeldet werden.

Europäischer Sozialfonds (ESF)

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist einer der Strukturfonds, mit dem die Europäische Union (EU) bestehende Unterschiede in den Mitgliedstaaten ausgleichen will, um so den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern.

EU-Strukturfonds

Die EU-Strukturfonds sind die Finanzierungsinstrumente der Regionalpolitik der EU. Sie beabsichtigt damit, Entwicklungsgefälle zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten zu verringern.

First Level Control (siehe auch Second Level Control)

Die First Level Control wird von der Verwaltungsbehörde wahrgenommen. Die Verwaltungsbehörde hat dazu nach Bedarf die administrativen, finanziellen, technischen und physischen Aspekte der Vorhaben bzw. Projekte, für die um Förderung angesucht wird, zu überprüfen. Die Überprüfungen umfassen Verfahren, mit deren Hilfe Doppelfinanzierungen mit anderen gemeinschaftlichen oder nationalen Förderungsmaßnahmen bzw. anderen Programmplanungszeiträumen ausgeschlossen werden können. Die First Level Control besteht aus zwei unterschiedlichen Prüfungen. Zum einen ist jeder von den Begünstigten eingereichte Antrag auf Ausgabenerstattung zu überprüfen. Zum anderen sind stichprobenartige Vor-Ort-Überprüfungen bei einzelnen Vorhaben durchzuführen.

Gemeldete Fördermittel (siehe auch bewilligte Fördermittel)

Das sind die von den zwischengeschalteten Stellen zu einem bestimmten Zeitpunkt bis dahin in ihren Ausgabenmeldungen angegebenen und von der Bescheinigungsbehörde anerkannten und endabgerechneten Fördermittel.

Geteilte Mittelverwaltung

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung erfolgt die Abwicklung der von der Europäischen Union finanzierten Förderungen durch die Mitgliedstaaten auf der Basis von EU-Verordnungen.

Hinnehmbares (tolerierbares) Risiko

Ein Kontrollsystem stellt immer einen Kompromiss zwischen den aus der Kontrollintensität entstehenden Kosten und dem daraus erzielten Nutzen dar.

Ab einem gewissen Punkt sinkt der Grenznutzen von Kontrollen, d.h., der zusätzliche Kontrollaufwand (Kosten) bringt dann nur mehr einen unterproportionalen Kontrollertrag (Nutzen). Kosten und Nutzen von internen Kontrollsystemen sollten in einem angemessenen Verhältnis stehen, welches das Risiko von Fehlern und Unregelmäßigkeiten auf ein tolerierbares Maß begrenzt.

Kofinanzierung

Strukturfondsprojekte werden nicht ausschließlich aus Mitteln der Europäischen Kommission finanziert. Auch die Mitgliedstaaten müssen sich mit nationalen Fördergeldern an der Finanzierung der Projekte beteiligen.

Kontaktausschuss

Der Kontaktausschuss ist ein Zusammenschluss der Präsidenten der ORKB der Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Rechnungshofes.

Mittelbindung

Die Bindung der Haushaltsmittel der Gemeinschaft in Bezug auf die Operationellen Programme (Mittelbindung) erfolgt in Jahrestanchen je Fonds während des Zeitraums vom 1. Jänner 2007 bis 31. Dezember 2013. Die erste Mittelbindung erfolgt, bevor die Europäische Kommission über die Genehmigung des Operationellen Programms entscheidet. Die anschließenden Mittelbindungen erfolgen auf Basis der Entscheidung der Kommission über die Fondsbeteiligung in der Regel bis zum 30. April jedes Jahres.

Operationelles Programm (OP)

Ein OP ist ein von einem Mitgliedstaat vorgelegtes und von der Europäischen Kommission angenommenes Dokument, das der Umsetzung der strategischen Ziele der EU insgesamt bzw. des jeweiligen Strukturfonds in einem bestimmten, zumeist regional definierten Bereich dient.

Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 (OP Beschäftigung)

Das OP Beschäftigung umfasst den beschäftigungspolitischen Teil des ESF, der dem EU-Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ entspricht; es gilt bundesweit mit Ausnahme des Burgenlandes. Das OP Beschäftigung listet sechs Schwerpunkte auf:

- Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen und der Unternehmen (Schwerpunkt 1)
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Schwerpunkt 2)

- Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung (Schwerpunkt 3a)
- Integration arbeitsmarktferner Personen (Schwerpunkt 3b)
- Lebensbegleitendes Lernen (Schwerpunkt 4)
- Territoriale Beschäftigungspakte (Schwerpunkt 5)
- Technische Hilfe (Schwerpunkt 6)

Prüfbehörde (siehe auch Bescheinigungs- und Verwaltungsbehörde)

Die Prüfbehörde ist jene vom Mitgliedstaat ernannte Stelle, die mit der Prüfung des effektiven Funktionierens des Verwaltungs- und Kontrollsystems und mit der Stichprobenprüfung betraut ist.

Second Level Control (siehe auch First Level Control)

Die Second Level Control wird von der Prüfbehörde wahrgenommen. Die Prüfbehörde führt dabei zwei Arten von Prüfungen durch. Zum einen hat sie das effektive Funktionieren des für das OP Beschäftigung eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems zu gewährleisten (Systemprüfung), zum anderen hat sie sicherzustellen, dass Vorhaben, für die Fördermittel geflossen sind, anhand geeigneter Stichproben im Hinblick auf die geltend gemachten Ausgaben geprüft werden.

Verwaltungs- und Kontrollsystem

Als Verwaltungs- und Kontrollsystem bezeichnet man die Gesamtheit aller Kontrollschritte, die zur EU-konformen Abwicklung von Strukturfondsprojekten benötigt werden.

Verwaltungsbehörde (siehe auch Bescheinigungs- und Prüfbehörde)

Die Verwaltungsbehörde ist jene vom Mitgliedstaat ernannte Stelle, die der Europäischen Kommission gegenüber dafür verantwortlich ist, dass ein Operationelles Programm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird.

Zahlungsantrag

Zahlungsantrag ist eine Voraussetzung für die Leistung einer Zwischenzahlung durch die Europäische Kommission. Die Bescheinigungsbehörde vergewissert sich, dass die Zahlungsanträge (auf Zwischenzahlung) für jedes Operationelle Programm der Kommission möglichst dreimal jährlich gebündelt vorgelegt werden.

Zuverlässigkeitserklärung (ZVE)

Der Europäische Rechnungshof hat (gemäß Art. 287 Abs. 1 AEUV) dem Europäischen Parlament und dem Rat alljährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EU sowie über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen.

Zwischengeschaltete Stellen

Das ist jede Einrichtung oder Stelle des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungs-, Bescheinigungs- oder Prüfbehörde und in deren Auftrag Aufgaben des Verwaltungs- und Kontrollsystems gegenüber den Begünstigten wahrnimmt.

Zwischenzahlung

Die Zahlungen der Europäischen Kommission können als Vorschusszahlungen, Zwischenzahlungen oder Restzahlungen geleistet werden. Zwischenzahlungen werden von der Kommission – nach Beginn des Operationellen Programms, aber noch vor seinem Abschluss – erst bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 86 der VO (EG) Nr. 1083/2006 geleistet (z.B. Vorliegen von Zahlungsantrag und Ausgabenerklärung, rechtzeitige Übermittlung des jährlichen Durchführungsberichts, Nichtvorliegen einer das Vorhaben betreffenden Vertragsverletzung).

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Unterricht, Kunst und Kultur
Wirtschaft, Familie und Jugend**

**Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm
Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013**

Die Kosten der Kontrolle des Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 betrugen in den ersten beiden Jahren 12,41 Mill. EUR. Die Bandbreite lag – je nach Bezugsbasis – zwischen 3 EUR und 13 EUR je 100 EUR Fördermittel.

Die meisten überprüften Stellen betrauten auch externe Unternehmen mit Betreuungs- und Kontrollaufgaben der Förderungsabwicklung. Die vereinbarten Entgelte für diese im Wesentlichen gleichen oder zumindest ähnlichen Leistungen unterschieden sich deutlich: Die Tagsätze variierten zwischen 414 EUR und 852 EUR, in spezifischen Fällen bis über 1.400 EUR. Die Unterschiede zwischen den Tagsätzen waren unter sachlichen Gesichtspunkten nicht immer plausibel.

Die zuständigen Bundesministerien setzten die wesentlichen Schritte zur Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems nicht immer innerhalb der vorgesehenen Fristen. Zwar wurde die Rückforderung des erhaltenen EU-Mittel-Vorschusses – knapp – verhindert, eine umsichtigere Prozessgestaltung hätte jedoch solche Fristüberschreitungen und damit das Risiko einer solchen Rückforderung deutlich vermindern können. Zwei wesentliche Kontrollfunktionen wurden zudem erst in der zweiten Jahreshälfte 2010 beauftragt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Überprüfung waren die Erhebung der Kosten der Umsetzung des Kontrollsystems für das Operationelle Programm Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 (OP Beschäftigung; kofinanziert durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) und nationale Mittel) sowie die Beurteilung, ob die österreichischen Behörden die Vorgaben und Vorschriften der Europäischen Union (EU) bezüglich der Einrichtung des Kontrollsystems eingehalten haben. (TZ 1)

Die Ergebnisse dieser Überprüfung fließen auch in die koordinierte Prüfung der Arbeitsgruppe Strukturfonds IV des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes und der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten ein, an der die ORKB von zwölf EU-Mitgliedstaaten teilnahmen. (TZ 1)

Kosten der Kontrolle – ein EU-weites Thema

Bei der zwischen der Europäischen Kommission (Kommission) und den Mitgliedstaaten geteilten Mittelverwaltung ist der Mitgliedstaat – ungeachtet der Gesamtverantwortung der Kommission – auf Basis der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Verwaltung und Kontrolle der EU-Mittel auf staatlicher Ebene zuständig. (TZ 2)

Da der Europäische Rechnungshof – beginnend mit 1994 – insgesamt stets nur eingeschränkte jährliche Zuverlässigkeitserklärungen zum Rechnungsabschluss der EU abgab, setzte die Kommission in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen zur Stärkung der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die gesetzten Maßnahmen erhöhten die Komplexität der Verwaltung und der Kontrolle der Förderungsmaßnahmen. Dies führte zu Diskussionen über die damit verbundenen Kosten, insbesondere im Hinblick auf deren Verhältnismäßigkeit zum Förderungsvolumen. (TZ 2)

Im April 2009 forderte das Europäische Parlament eine Bewertung der Kontrollkosten aller Ausgabenbereiche der EU – auch unter Einbeziehung der Kosten der Mitgliedstaaten. Diese Bewertung sollte als Basis für einen interinstitutionellen Dialog zwischen Europäischem Parlament, Kommission und Rat über das „hinnehmbare Risiko“ (also jene Risikoschwelle, ab der die Kontrolle mehr kostet, als sie bringt) dienen. (TZ 3)

Kosten der Kontrolle des OP Beschäftigung

Im Rahmen der Kontrolle des OP Beschäftigung entstanden bisher Kosten aus der Ex-ante-Evaluation, der Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Projektauswahl, der Kontrolle der Projekte an Hand von Unterlagen und vor Ort (First Level Control), dem Monitoring des OP, der Bescheinigung der Ausgaben und der Ex-post-Prüfungstätigkeit (Second Level Control). Für alle diese Felder fielen in erster Linie Personalkosten an, weiters direkte Sachkosten (z.B. IT) sowie Gemeinkosten (z.B. Mieten, Verwaltungs-Overheads). (TZ 10)

Für die Jahre 2007 und 2008 betrugen die erhobenen Kosten der Kontrolle in Summe 9,66 Mill. EUR. Zu diesen waren Ausgaben für den Schwerpunkt 6 des OP Beschäftigung: „Technische Hilfe“ (wie z.B. eingekaufte Programmierstunden) in Höhe von 2,75 Mill. EUR zu rechnen. Diese wurden zwar im Rahmen des OP Beschäftigung durch Bund und ESF refundiert und fielen somit bei den die Ausgaben tätigenden Stellen als Durchlaufposten an, gesamtheitlich stellten sie aber Kosten des Kontrollsystems dar. Die gesamten Kosten der Kontrolle betrugen somit 12,41 Mill. EUR. (TZ 20)

Die Länder machten den Großteil der durch externe Dienstleistungsunternehmen angefallenen und in den oben angeführten Gesamtkosten von 12,41 Mill. EUR enthaltenen Kontrollkosten (von gesamt 0,83 Mill. EUR) im Rahmen des Schwerpunkts 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) zur Refundierung durch ESF- und nationale Mittel geltend. (TZ 20)

Dieser auf Kontrolltätigkeiten entfallende Teil des Schwerpunkts 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) stellte somit sowohl eine Förderungsmaßnahme des OP Beschäftigung als auch eine Ausgabe zur Kontrolle der Umsetzung des OP dar. (TZ 20)

Bezogen auf die bewilligten Förderungen in Höhe von 363,42 Mill. EUR (diese Förderungen hatten noch keine tiefergehenden Kontrollen – Endabrechnung oder Second Level Control – durchlaufen) betrugen die Kontrollkosten 3 EUR je 100 EUR Förderung. (TZ 21)

Bezogen auf die bereits an die Bescheinigungsbehörde zur Weiterleitung an die Kommission gemeldeten Förderungen in Höhe von 93,81 Mill. EUR (diese Förderungen waren alle bereits endabgerechnet und hatten daher jedenfalls Kosten der First Level Control verursacht) betrugen die Kontrollkosten 13 EUR je 100 EUR Förderung. (TZ 21)

Kostenerfassung und Aussagekraft der Daten

Da die vorhandenen Kostenerfassungssysteme die Kosten für die Kontrolle der durch den ESF kofinanzierten Förderungsmaßnahmen nicht auswiesen, beruhte die Kostenzuordnung im Wesentlichen auf der Schätzung der für diese Tätigkeit aufgewendeten Arbeitszeiten. (TZ 18)

Die Aussagekraft der erhobenen Daten war eingeschränkt. Zum einen wegen der für die Erfassung der durch den ESF kofinanzierten Förderungsmaßnahmen unzureichenden Kostenrechnungssysteme. Zum anderen wegen der Tatsache, dass aufgrund der bisherigen Verzögerungen insbesondere die Bescheinigungs- und die Prüfbehörde im überprüften Zeitraum noch nicht mit ihren typischen, laufenden Kontrolltätigkeiten begonnen hatten. (TZ 18, 19)

Die Aussagekraft der erhobenen Daten war in den Aufgabenbereichen der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde unterschiedlich. Eine relativ hohe Aussagekraft wiesen die Daten der großen zwischengeschalteten verwaltenden Stellen – Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (BSB) und BMUKK – auf. (TZ 19)

Verfügbare Mittel des OP Beschäftigung

Insgesamt stehen in Österreich im Rahmen des OP Beschäftigung Mittel in Höhe von 1.114,81 Mill. EUR zur Verfügung, davon 472,27 Mill. EUR aus dem ESF. (TZ 4)

Das OP Beschäftigung finanziert Maßnahmen in allen Ländern außer Burgenland (eigenes Programm Phasing Out), um bestimmte – benachteiligte – Personengruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren bzw. darin zu halten. (TZ 4, 5)

Ausschöpfung des OP Beschäftigung

Die Ausschöpfungsquote (das ist das Verhältnis der in Anspruch genommenen Fördermittel zu den für die gesamte Programmperiode 2007 bis 2013 zur Verfügung stehenden Fördermittel) betrug für die gemeldeten Fördermittel per Ende 2008 8 %. Dieser Wert erhöhte sich bis Mitte 2010 auf 28 %. (TZ 22)

Die Ausschöpfungsquote für die bewilligten Fördermittel betrug per Ende 2008 33 %. Dieser Wert erhöhte sich bis Mitte 2010 auf 64 %. (TZ 22)

Aufbau des Kontrollsystems

Für das OP Beschäftigung werden die Funktionen der Verwaltungsbehörde, der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde vom BMASK wahrgenommen. Dieses hat seine Aufgaben teilweise an zwischengeschaltete Stellen übertragen, die jedoch unter seiner Verantwortung tätig werden (AMS, Bundessozialamt, BMUKK sowie die Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff)). (TZ 6)

Die Verwaltungsbehörde führt als First Level Control-Behörde zwei Arten von Prüfungen durch: Zum einen ist jeder von den Begünstigten eingereichte Antrag auf Förderung bzw. Ausgabenerstattung zu überprüfen. Zum anderen sind stichprobenartige Vor-Ort-Überprüfungen bei einzelnen Vorhaben durchzuführen. (TZ 6, 7)

Die Bescheinigungsbehörde wurde mit der laufenden Programmperiode 2007 bis 2013 neu eingerichtet und ist für die Geltendmachung der geförderten Ausgaben und die Bestätigung von deren Korrektheit gegenüber der Kommission verantwortlich. (TZ 6, 9)

Die Prüfbehörde führt als Second Level Control-Behörde sowohl Systemprüfungen als auch Ex-post-Stichprobenprüfungen durch. Die Systemprüfungen sollen das effektive Funktionieren des eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems gewährleisten, die Ex-post-Stichprobenprüfungen die geltend gemachten Ausgaben prüfen. (TZ 6, 8)

Die Verwaltungs-, die Bescheinigungs- und die Prüfbehörde waren bis 31. Jänner 2009 im damaligen BMWA, seit 1. Februar 2009 sind sie im BMASK angesiedelt. (TZ 6)

Fristeinhaltung bei der Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems

Die zuständigen Bundesministerien (BMWA bzw. BMASK) waren nicht in der Lage, innerhalb der vorgesehenen Fristen die wesentlichen Schritte zur Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu setzen. Sie konnten die vorgegebene einjährige Frist (ab Genehmigung des OP Beschäftigung durch die Kommission) zur Einrichtung und Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems nicht einhalten und schlossen die notwendigen Schritte erst nach zwei Jahren, Ende Dezember 2009, ab, nur zwei Wochen bevor

finanzielle Sanktionen seitens der Kommission (Rückzahlung des von der Kommission erhaltenen Vorschusses von 35,42 Mill. EUR) eingesetzt hätten. Zwar wurde die Rückforderung des erhaltenen EU-Mittel-Vorschusses – knapp – vermieden, eine umsichtiger Prozessgestaltung hätte jedoch solche Fristüberschreitungen und damit das Risiko einer solchen Rückforderung deutlich vermindern können. (TZ 11, 12)

Ein wesentlicher Teil der Aufgaben der Prüfbehörde sollte nach Vorstellung des BMWA bzw. BMASK an externe Unternehmen vergeben werden. Die Ausschreibungen für die Second Level Control des AMS (62 % der Fördermittel) und in den Ländern (3 % der Fördermittel) erfolgte erst Ende Juli bzw. Anfang August 2010. (TZ 13)

Der RH verwies auf das Risiko, dass durch den späten Beginn der Second Level Control-Tätigkeit die notwendigen Prüfungen nicht durchgeführt werden und allfällige Fehler länger als nötig unentdeckt bleiben. Im Falle von Prüfungen durch die Kommission bzw. den Europäischen Rechnungshof hätte dies Beanstandungen und gegebenenfalls Sanktionen (z.B. Zahlungsstopp) zur Folge. (TZ 13)

Die Verzögerungen bei der Einrichtung des Kontrollsystems bargen aber auch das Risiko, dass es zu Engpässen beim weiteren Verlauf der aktuellen und bei der Planung der nächsten Programmperiode kommen wird. (TZ 14)

Unstimmigkeiten in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems

Die Abstimmung zwischen den Beteiligten bei der Beschreibung des Kontrollsystems war unzureichend. Teilweise waren Abschnitte in sich widersprüchlich, teilweise widersprachen Aussagen in verschiedenen Abschnitten einander. (TZ 15)

Aufgabentrennung

Eine der Kernanforderungen der Kommission an ein funktionierendes Verwaltungs- und Kontrollsystem ist die Trennung von Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde. Diese wurde in einigen Bereichen des Kontrollsystems auf Länderebene nicht umgesetzt. (TZ 16)

Abstimmung zwischen Bescheinigungs- und Verwaltungsbehörde

Die Informationsweitergabe und Abstimmung zwischen den mit den Aufgaben der Verwaltungsbehörde und jenen der Bescheinigungsbehörde betrauten Stellen war beschränkt. So konnte es geschehen, dass das Land Niederösterreich meinte, Ausgaben über rd. 0,12 Mill. EUR der Bescheinigungsbehörde gemeldet zu haben, diese aber die Meldung nicht als solche wahrnahm. (TZ 17)

Beauftragung externer Dienstleistungsunternehmen

Die meisten Länder beauftragten externe Dienstleistungsunternehmen mit Teilen der Betreuung und Kontrolle der Förderungsabwicklung. Auch das BMASK, das BMUKK und das AMS beauftragten externe Prüfer mit Kontrollaufgaben. Die vereinbarten Entgelte für diese im Wesentlichen gleichen oder zumindest ähnlichen Leistungen unterschieden sich deutlich: Tagsätze von 414 EUR bis 852 EUR, in spezifischen Fällen bis über 1.400 EUR. Die Unterschiede bei den verrechneten Tagsätzen waren unter sachlichen Gesichtspunkten nicht plausibel. Für den RH war nicht nachvollziehbar, dass die Unterschiede in den Anforderungen für die First und Second Level Control einen mehr als doppelten Tagsatz rechtfertigten. (TZ 23)

Die Landesregierungen von Niederösterreich und Tirol gestalteten die Erbringung externer Dienstleistungen durch Förderungsverträge, die anderen Länder durch Werkverträge. Die Beauftragung marktfähiger Dienstleistungen mittels Förderungsvertrags – anstatt mittels Werkvertrags – bedeutete eine Ausschaltung des Wettbewerbs und könnte zu Beanstandungen durch die Europäischen Behörden führen. (TZ 23)

Die Steiermärkische Landesregierung gestattete einer Auftragnehmerin („A“), eine Subunternehmerin („B“) heranzuziehen, mit der das Land selbst ebenfalls in direkter Vertragsbeziehung stand. Der in diesem Vertrag von „B“ gegenüber dem Land verrechnete Tagsatz war niedriger als der vom Land mit „A“ vereinbarte. (TZ 23)

Einige zwischengeschaltete Stellen rechneten manche Ausgaben für Verwaltung und Kontrolle durch externe Dienstleistungsunternehmen unter dem Schwerpunkt 3b („Integration arbeitsmarktfremder Personen“) ab. Die Landesregierungen von Oberösterreich und der Steiermark rechneten Ausgaben für die First Level Control unter dem Schwerpunkt 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) ab. In beiden Schwerpunkten war diese Art von Ausgaben nicht vorgesehen und die Verrechnung nicht gedeckt. (TZ 24)

Spezielle Probleme bei der Abwicklung von ESF-Mitteln

Die Komplexität der Vorschriften, damit verbundene Unklarheiten bei deren Interpretation sowie hohe Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtswesen stellten spezielle Probleme bei der Abwicklung und Kontrolle von durch den ESF kofinanzierten Förderungen dar. (TZ 25)

Zusammenfassende Beurteilung der Kostenerhebung

Obwohl die Leistungszeiten großteils auf Schätzungen beruhten, waren diese ausreichend fundiert, um ein realitätsnahes Abbild der tatsächlichen Kosten zu bieten.

Verzögerungen bei der Einrichtung des Kontrollsystems führten dazu, dass typische Kontrolltätigkeiten bis Ende 2008 noch nicht angefallen waren. (TZ 26)

Kenndaten zu Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Österreich 2007 bis 2013

Rechtsgrundlagen

EU-Recht	<p>Im Rahmen der Europäischen Sozialpolitik (Titel XI des AEUV) ist der Europäische Sozialfonds (ESF) primärrechtlich in den Art. 162 bis 164 AEUV verankert. Darauf aufbauend wurden folgende Rechtsakte des Sekundärrechts erlassen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – VO (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den ESF, ABL. Nr. L 210/12 vom 31. Juli 2006 (ESF-Verordnung) – VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den ESF und den Kohäsionsfonds, ABL. Nr. L 210/25 vom 31. Juli 2006 (Strukturfonds-Verordnung) – VO (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1083/2006 und der VO (EG) Nr. 1080/2006, ABL. Nr. L 45/3 vom 15. Februar 2007 (Durchführungsverordnung zur Strukturfonds-Verordnung)
Österreichisches Recht	<ul style="list-style-type: none"> – 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 bis 2013, BGBl. I Nr. 60/2008 vom 2. Mai 2008

Behörden

zentral verantwortlich	BMASK (als Verwaltungsbehörde, Prüfbehörde, Bescheinigungsbehörde)
zwischengeschaltete Stellen	<ul style="list-style-type: none"> – BMUKK – Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) – Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen, kurz: Bundessozialamt (BSB) – Ämter der Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg – Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff)

Gebahrung

Gesamte verfügbare Mittel OP 2007 bis 2013 (EU, Bund Länder, Private)	1.114,81 Mill. EUR			
davon Europäischer Sozialfonds	472,27 Mill. EUR			
	per Ende 2008	per Mitte 2010	per Ende 2008	per Mitte 2010
In Anspruch genommene Mittel	in Mill. EUR		in % zum Gesamtförderungsvolumen (= Ausschöpfungsquote)	
gemeldete Förderungen	93,81	307,27	8	28
bewilligte Förderungen	363,42	707,91	33	64
Kosten der Kontrolle	2007 und 2008 kumuliert			
in Mitarbeitern ¹	85,8			
in Mill. EUR	12,41			
in EUR pro 100 EUR Fördermittel	gemeldete Förderungen 3		bewilligte Förderungen 13	

¹ in Vollzeitäquivalenten; Zahl gilt nur für 2008, da 2007 Projekt noch in Anlaufphase

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Juni 2009 bis Jänner 2010 die EU–rechtlich vorgeschriebenen Kontrolltätigkeiten im Rahmen der nationalen Umsetzung des – vom Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierten – Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 (OP Beschäftigung) für die Jahre 2007 und 2008.

Ziele der Überprüfung waren die Erhebung der Kosten der Umsetzung des Kontrollsystems für das OP Beschäftigung sowie die Beurteilung, ob die österreichischen Behörden die Vorgaben und Vorschriften der Europäischen Union (EU) bezüglich der Einrichtung des Kontrollsystems eingehalten haben.¹

Die Ergebnisse dieser Überprüfung fließen auch in die koordinierte Prüfung der Arbeitsgruppe Strukturfonds IV des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes und der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU–Mitgliedstaaten ein, an der die ORKB von zwölf EU–Mitgliedstaaten (Deutschland (Vorsitz), Bulgarien, Italien, Lettland, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) mit dem Ziel teilnahmen, die Kosten von nationalen Verwaltungs– und Kontrollsystemen zur Abwicklung von EU–Förderungen zu vergleichen. Die Arbeitsgruppe plant, den international koordinierten Bericht im Herbst 2011 im Kontaktausschuss zu diskutieren und dann zu veröffentlichen. Um die Kosten der Kontrolle in vergleichbarer Art und Weise zu erheben, erarbeitete die Kontaktausschuss–Arbeitsgruppe Strukturfonds IV Fragebögen, die Grundlage der nationalen Prüfung des RH waren.

Die Gebarungsüberprüfung fand im BMASK, beim Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (BSB), im BMUKK, im BMWFJ, beim Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), den Ämtern der Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und beim Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff) statt.

Zu dem im April 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Landesregierung von Vorarlberg im Mai 2010, die Landesregierung von Niederösterreich, der Wiener Stadtsenat, der waff und das BMUKK im Juni 2010, die Landesregierung von Tirol, das BMWFJ und das AMS im Juli 2010 sowie die Landesregierungen von Oberösterreich, Salz-

¹ Der RH überprüfte schon für die Programmperiode 2000 bis 2006 die Durchführung der vorgeschriebenen Kontrollen bezüglich der durch den ESF kofinanzierten Fördermittel (Verwaltungs– und Kontrollsystem für Fördermittel des Europäischen Sozialfonds in Österreich, Reihe Bund 2008/3). Die aktuelle Überprüfung konzentrierte sich demgegenüber auf die Kostenermittlung in der neuen Programmperiode auf Grundlage des eingerichteten bzw. noch vorschriftsgemäß einzurichtenden Kontrollsystems.

burg und Steiermark und das BMASK im August 2010 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2010.

Allgemeines zur EU-Kostenkontrolle

Kosten der Kontrolle – ein EU-weites Thema

- 2 Die Europäische Kommission (Kommission) führt den EU-Haushaltsplan gemäß Art. 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in eigener Verantwortung entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Sie bewirtschaftet circa 80 % der EU-Ausgaben in Form der geteilten Mittelverwaltung.² Dies bedeutet, dass – ungeachtet der Gesamtverantwortung der Kommission – die Mitgliedstaaten auf Basis der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Verwaltung und Kontrolle der EU-Mittel auf staatlicher Ebene zuständig sind. Aus diesem Grund müssen auch auf staatlicher Ebene³ effiziente und wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet sein, die eine ordnungsgemäße Abwicklung der EU-Förderungen durch die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen.

Da der Europäische Rechnungshof – beginnend mit 1994 – stets nur eingeschränkte jährliche Zuverlässigkeitserklärungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der dem Rechnungsabschluss der EU zugrunde liegenden Vorgänge abgab, setzte die Kommission in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen, die auf eine Stärkung der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme abzielten.⁴

Viele der gesetzten Maßnahmen erhöhten – trotz fortlaufender Bemühungen der Kommission um Vereinfachung – die Komplexität der Verwaltung und Kontrolle der Förderungsmaßnahmen. Dies führte zu Diskussionen über die gestiegenen Anforderungen an die nationalen Verwaltungs- und Kontrollstellen und die damit verbundenen Kosten, insbesondere im Hinblick auf deren Verhältnismäßigkeit zum Förderungsvolumen.

² Gemäß Art. 53 Buchstabe b der EU-Haushaltsordnung vom 25. Juni 2002 (VO (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, ABl. Nr. L 248 vom 16. September 2002).

³ Auf welcher staatlichen Ebene die Verwaltungs- und Kontrollaufgaben erfüllt werden, richtet sich unter Berücksichtigung der EU-rechtlichen Vorgaben nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung.

⁴ Der RH berichtete darüber in seinem EU-Finanzbericht 2008 (Reihe Bund 2009/5, S. 89 bis 100).

Allgemeines zur EU-Kostenkontrolle

Konzept des hinnehmbaren Risikos

3.1 Der Europäische Rechnungshof erklärte in seiner Stellungnahme Nr. 2/2004⁵, dass „jedes Kontrollsystem ein Kompromiss zwischen den aus der vorgesehenen Kontrollintensität entstehenden Kosten und dem aus diesen Verfahren erzielten Nutzen ist. Im Gemeinschaftsumfeld zählen zum Nutzen sowohl die Verringerung des Risikos der Mittelverschwendung als auch die Eindämmung des Fehlerrisikos auf ein akzeptables Niveau. Das hinnehmbare Risiko in Bezug auf Fehler oder Unregelmäßigkeiten wird von Haushaltsbereich zu Haushaltsbereich verschieden sein und hängt sowohl von den Kontrollkosten als auch vom inhärenten Risiko⁶ der mit Fehlern oder Unregelmäßigkeiten behafteten Vorgänge ab.“

Auf Ersuchen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 8. November 2005⁷ an die Kommission, die Kosten der Kontrolle nach Ausgabenbereichen zu bewerten, leitete diese Anfang 2007 eine Datensammlung zu den Kosten der Kontrolle ein⁸. In Abwägung der Kosten der Kontrollen im Verhältnis zu dem von ihnen erbrachten Nutzen sollten sich das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission über die Höhe des hinnehmbaren Risikos verständigen.

Die Kommission veröffentlichte am 16. Dezember 2008 die Ergebnisse ihrer „Datensammlung für eine erste Schätzung der Kontrollkosten“ im Rahmen einer Mitteilung zu einem gemeinsamen Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos.⁹ Das erhobene Datenmaterial wies allerdings erhebliche Mängel hinsichtlich Vollständigkeit und Vergleichbarkeit auf.

Im Jänner 2009 beauftragte die Kommission ein schwedisches Beratungsunternehmen, gemeinsam mit einem internationalen Team (darunter das Österreichische Institut für Raumplanung) eine Studie über jene Verwaltungskosten der EU-Strukturfonds in den Mitgliedstaaten zu

⁵ Stellungnahme Nr. 2/2004 des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft), ABl. Nr. C 107 vom 30. April 2004, Z 50.

⁶ Unter inhärentem Risiko versteht der Europäische Rechnungshof hier das mit der Art der Tätigkeiten, Vorgänge und Verwaltungsstrukturen verbundene Risiko, dass Fehler oder Mängel in der Haushaltsführung auftreten, die – falls sie durch die internen Kontrollverfahren nicht verhindert oder aufgedeckt und berichtet werden – dazu führen, dass die Rechnungsführung unzuverlässig ist bzw. dass die zugrunde liegenden Vorgänge in wesentlichem Ausmaß nicht rechtmäßig und ordnungsgemäß sind oder die Haushaltsführung nicht wirtschaftlich ist.

⁷ Schlussfolgerungen des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 8. November 2005, Z 5.

⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Rechnungshof: Aktionsplan der Kommission für einen integrierten Internen Kontrollrahmen, KOM(2006) 9 vom 17. Jänner 2006, Maßnahme 10.

⁹ Mitteilung der Kommission (KOM(2008) 866) vom 16. Dezember 2008 an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Rechnungshof zu Überlegungen zu einem gemeinsamen Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos.

erstellen, die mit den in den relevanten EU-Verordnungen für die Programmperiode 2007 bis 2013 festgelegten Aufgaben verbunden sind. Die Studie wurde im Juni 2010 veröffentlicht (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_governance.pdf).

Im April 2009 forderte das Europäische Parlament eine vollständigere Bewertung der Kosten der Kontrolle, und zwar für alle Ausgabenbereiche der EU. Zu diesem Zweck sollten auch – im Rahmen einer Analyse der Stärken und Schwächen der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme jedes Mitgliedstaats – die Kosten der einzelstaatlichen Systeme zur Kontrolle der Gemeinschaftsmittel geschätzt werden. Diese vergleichende Analyse sollte dann als Grundlage für einen interinstitutionellen Dialog über das hinnehmbare Fehlerrisiko dienen.¹⁰

Die weiteren Überlegungen zur Vereinfachung sowie zu Kosten und Nutzen von Kontrollen sollten nach Ansicht des Europäischen Rechnungshofs jedenfalls früh genug angestellt werden, um ihnen bis zur neuen Finanziellen Vorausschau der EU¹¹ ab 2014 Rechnung tragen zu können.¹² In diesem Zusammenhang wird auf das Positionspapier des RH zu aktuellen Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle verwiesen: Reform der EU-Haushaltsordnung, Reihe Positionen 2010/1 (auch enthalten in Reihe Bund 2010/4).

- 3.2** Nach Auffassung des RH sollte das im Bereich ESF federführende BMASK im Rahmen der auf europäischer Ebene stattfindenden Diskussionen mit der Kommission – neben dem Nutzen von Kontrollen – auch auf die nachteiligen Folgen hinweisen, bspw. die Nichtinanspruchnahme von EU-Förderungen aufgrund hoher administrativer Kosten oder die Bevorzugung von in der Förderungsabwicklung eingespielten Förderungsvorhaben. Dabei könnte es bspw. auf eine adäquate Differenzierung der Kontrollerfordernisse nach der Förderungshöhe (Proportionalitätsprinzip) oder dem Förderungstyp dringen.

¹⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. April 2009 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil des Beschlusses betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2007, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen, sind (ABl. Nr. L 255 vom 26. September 2009), Z 44 bis 46.

¹¹ Die Finanzielle Vorausschau bildet den Rahmen für die Ausgaben der EU über mehrere Jahre hinweg. Die aktuelle Finanzielle Vorausschau, die in einer Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission festgeschrieben ist, gilt für den Zeitraum 2007 bis 2013.

¹² Siehe Ziffer 1.49 des Jahresberichts des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2008, ABl. Nr. C 269 vom 10. November 2009.

Allgemein zum OP Beschäftigung

Verfügbare
ESF-Mittel

4 In der Programmperiode 2007 bis 2013 stellt der ESF für Österreich Mittel zur Finanzierung von zwei OP zur Verfügung:

- das OP Beschäftigung Österreich (90 % der ESF-Mittel) und
- das OP Phasing-out Burgenland (10 % der ESF-Mittel).

Im Rahmen des OP Beschäftigung – mit seinem Ziel, bestimmte benachteiligte Personengruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren – stehen in Österreich für die Programmperiode 2007 bis 2013 Mittel in Höhe von 1.114,81 Mill. EUR, davon 472,27 Mill. EUR aus dem ESF, zur Verfügung. Diese Mittel werden über folgende österreichische Stellen abgewickelt:

Tabelle 1: Indikative Verteilung der verfügbaren Mittel für das OP Beschäftigung 2007 bis 2013				
	Gesamtmittel¹		davon ESF-Mittel	
	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %
AMS	683,26	62	273,22	58
BSB	177,80	16	81,93	17
BMUKK/BMWF	125,38	11	57,81	12
BMASK/Verwaltungsbehörde	92,88	8	42,99	9
Länder NÖ, OÖ, S, St, T, V und waff in W	35,49	3	16,32	4
Gesamt	1.114,81	100	472,27	100

¹ Mittel von ESF (42 %), Bund (40 %), Ländern (8 %) und Privaten (10 %)

Quelle: Verwaltungsbehörde/BMASK

Schwerpunkte und
Maßnahmen

5 Das OP Beschäftigung listet folgende sechs Schwerpunkte als Ziele des Mitteleinsatzes und die dazu vorgesehenen Maßnahmen auf:

- Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen und der Unternehmen (Schwerpunkt 1)

Der wirtschaftliche Wandel und die sich ständig ändernden Rahmenbedingungen sollen besser bewältigt und ein „productive aging“¹³ soll unterstützt werden.

Maßnahmen: Qualifizierung und Beratung

- Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (Schwerpunkt 2)

Dauerhafte Integration der Zielgruppen-Personen in den Regelarbeitsmarkt

Maßnahmen: Qualifizierung und geförderte Beschäftigung

- Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung (Schwerpunkt 3a)

Maßnahmen: Qualifizierung und Assistenz am Arbeitsplatz

- Integration arbeitsmarktferner Personen (Schwerpunkt 3b)

Maßnahmen: Erprobung neuer, innovativer Maßnahmen

- Lebensbegleitendes Lernen (Schwerpunkt 4)

Verbesserte Zugänglichkeit in den Schulbereich nach dem Pflichtschulabschluss, Abbau von Barrieren und Erhöhung der Chancengleichheit in den Bereichen Erwachsenenbildung und Wissenschaft

Maßnahmen: Mittel für zusätzliche Personalressourcen in Schulen und Erwachsenenbildungsstätten, sprachliche Qualifikation, Beratung, Stipendien für Studierende

- Territoriale Beschäftigungspakte (Schwerpunkt 5)

Verstärkte Koordination der Akteure auf regionaler bzw. lokaler Ebene zur Verbesserung der Betreuung und Integration von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen

Maßnahmen: Förderung der erforderlichen Strukturen einschließlich des Monitorings, der Evaluierung und der Öffentlichkeitsarbeit. Konkrete Projekte werden im Rahmen des Schwerpunkts 3b finanziert.

¹³ Damit ist das Ziel der europäischen Arbeitsmarktpolitik gemeint, älteren Personen Qualifikation und Möglichkeit zur weiteren Beschäftigung zu bieten bzw. zu erhalten.

- Technische Hilfe (Schwerpunkt 6)

Unterstützung der Programmumsetzung durch Zukauf von Personal und Dienstleistungen; maximal 4 % der zuschussfähigen Ausgaben des ESF

Verwaltungs- und Kontrollsystem

Behörden

6 Das Kontrollsystem des OP Beschäftigung gliedert sich in die Bereiche

- First Level Control
- Second Level Control und
- die Aufgaben der Bescheinigungsbehörde.

Gemäß Art. 59 der VO (EG) Nr. 1083/2006 hat der Mitgliedstaat für jedes OP folgende drei hauptverantwortliche Behörden gegenüber der Kommission zu benennen:

- Die Verwaltungsbehörde, die dafür verantwortlich ist, dass das OP im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird¹⁴; durch sie erfolgt auch die First Level Control (vor Auszahlung der ESF-Förderung).
- Die Prüfbehörde, die mit der Prüfung des effektiven Funktionierens des Verwaltungs- und Kontrollsystems betraut ist.¹⁵ Sie ist verantwortlich für die Second Level Control (in der Regel nach Auszahlung der ESF-Förderung).
- Die Bescheinigungsbehörde, die gegenüber der Kommission die Korrektheit der Ausgabenerklärungen bescheinigt, die Zahlungsanträge erstellt und an die Kommission übermittelt¹⁶; in der Programmperiode 2007 bis 2013 hat die Kommission (als Neuerung gegenüber früheren Programmperioden) die Bescheinigungsbehörde als zusätzliche zentrale Instanz zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Förderungsabwicklung vorgesehen.

¹⁴ nähere Aufgabenbeschreibung in Art. 60 der VO (EG) Nr. 1083/2006

¹⁵ nähere Aufgabenbeschreibung in Art. 62 der VO (EG) Nr. 1083/2006

¹⁶ nähere Aufgabenbeschreibung in Art. 61 der VO (EG) Nr. 1083/2006

Diese Funktionen der Verwaltungsbehörde, der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde wurden für das österreichische OP Beschäftigung zunächst dem damaligen BMWA übertragen. Auf Basis der Novelle des Bundesministeriengesetzes 2009¹⁷ sowie eines zwischen dem BMASK und dem BMWFJ abgeschlossenen Verwaltungsübereinkommens gingen diese Funktionen mit 1. Februar 2009 auf das BMASK über und werden dort von den Abteilungen VI/9 (Verwaltungsbehörde), VI/6 (Bescheinigungsbehörde) und I/10 (Prüfbehörde) wahrgenommen.

Das BMASK hat die (verwaltenden, bescheinigenden bzw. prüfenden) Aufgaben teilweise an zwischengeschaltete Stellen übertragen, die jedoch unter ihrer Verantwortung tätig werden. Diese zwischengeschalteten Stellen sind:

- das AMS,
- das BSB,
- das BMUKK¹⁸ sowie
- die Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg sowie in Wien der waff. Für Kärnten beantragt das AMS die Mittel aus dem OP Beschäftigung, Burgenland hat ein eigenes OP (siehe TZ 4).

Die Verwaltungs-, die Bescheinigungs- und die Prüfbehörde im BMASK behalten die Letztverantwortung für die Erfüllung auch der übertragenen Aufgaben.¹⁹

Die Regeln für das Zusammenwirken der beteiligten Stellen und damit die Sicherstellung der EU-rechtlich geforderten Standards für ein ordnungsgemäßes Verwaltungs- und Kontrollsystem sind in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG festgelegt.

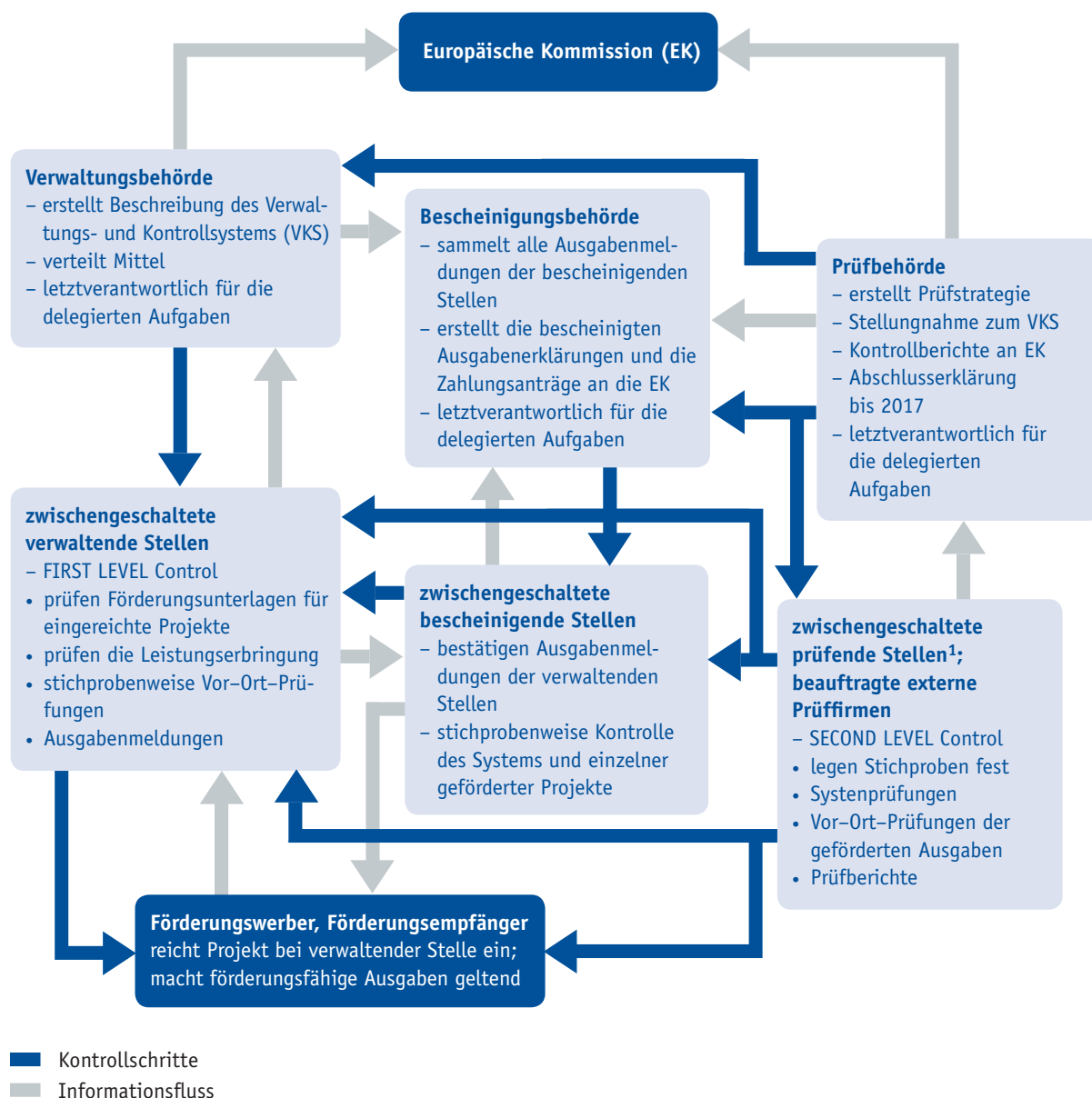
¹⁷ BGBl. I Nr. 3/2009 vom 30. Jänner 2009

¹⁸ Gemäß einem zwischen dem BMUKK und dem BMWF abgeschlossenen Verwaltungsübereinkommen verwaltet das BMUKK auch das (einzige) Projekt des BMWF. Der Leiter der Innenrevision des BMWF ist gleichzeitig Leiter der weisungsfrei gestellten „ESF-Prüfstelle BMUKK“.

¹⁹ Art. 59 (2) und Art. 62 (2) und (3) der VO (EG) Nr. 1083/2006 sowie Leitlinie der Kommission zur einheitlichen Methode der Bewertung des Verwaltungs- und Kontrollsystems, Anhang I TZ 38

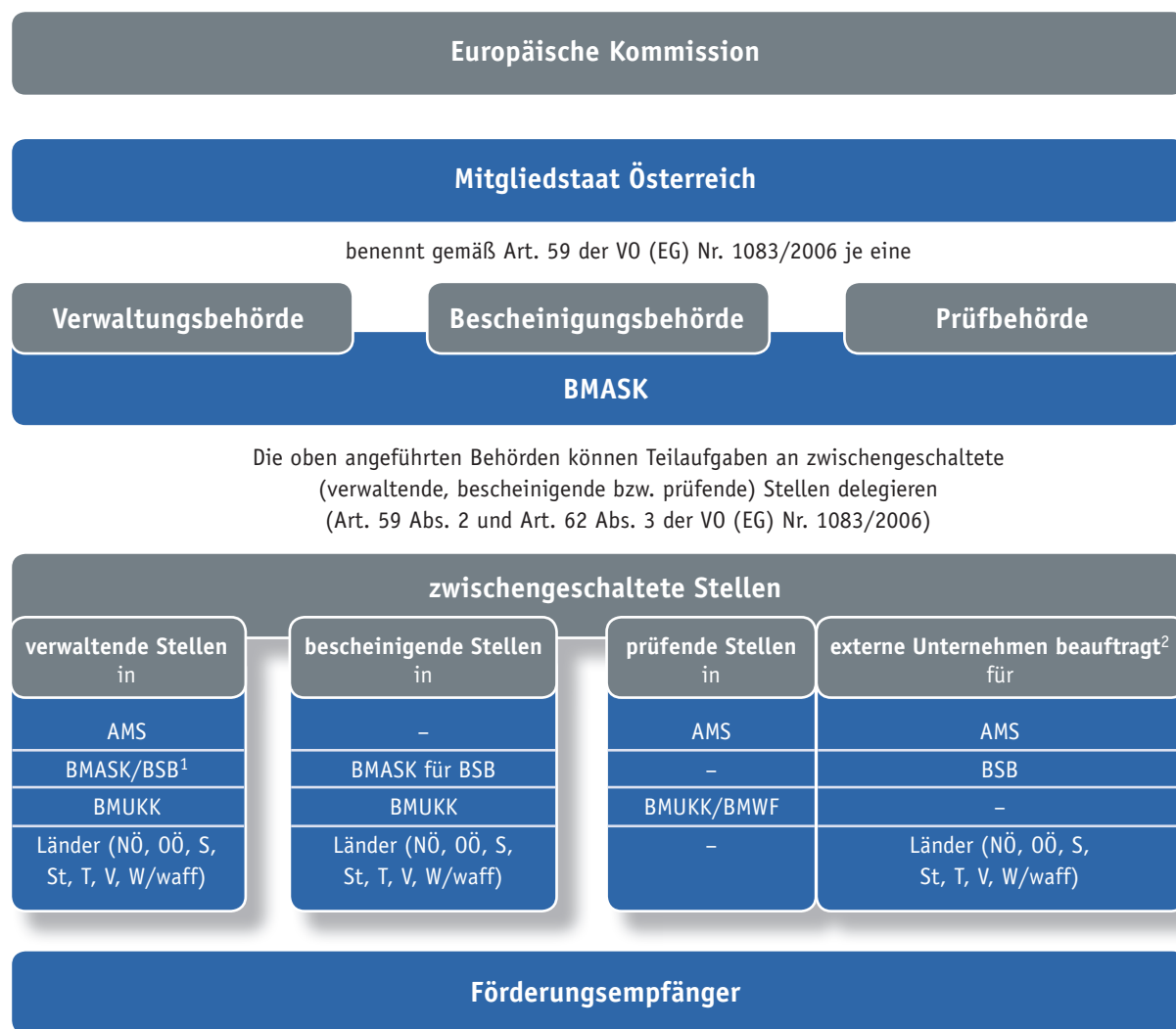
Verwaltungs- und Kontrollsystem

Abbildung 1: Kontrollregelkreis im Bereich des OP Beschäftigung



¹ Die prüfende Stelle wird in Bezug habenden Dokumenten oft auch als Prüfstelle bezeichnet.

Abbildung 2: Aufbau des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das OP Beschäftigung in Österreich



¹ Das Bundessozialamt (BSB) ist eine nachgeordnete Dienststelle des BMASK.

² Wirtschaftsprüfer bzw. auf die Förderungsabwicklung und –kontrolle spezialisierte Dienstleistungsunternehmen

Verwaltungs- und Kontrollsystem

First Level Control

7 Nach Art. 60 lit. b der VO (EG) Nr. 1083/2006 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1828/2006 hat die Verwaltungsbehörde nach Bedarf die administrativen, finanziellen, technischen und physischen Aspekte der Vorhaben bzw. Projekte zu überprüfen. Sie überprüft konkret, ob

- die geltend gemachten Ausgaben tatsächlich getätigt wurden,
- die Lieferung der Produkte bzw. die Erbringung der Dienstleistungen der Projektgenehmigung entspricht,
- die von den Begünstigten eingereichten Erstattungsanträge richtig sind und ob
- die Vorhaben und Ausgaben mit den gemeinschaftlichen und nationalen Bestimmungen übereinstimmen.

Die Überprüfungen umfassen Verfahren, mit deren Hilfe eine Doppelfinanzierung mit anderen gemeinschaftlichen oder nationalen Förderungsmaßnahmen bzw. anderen Programmplanungszeiträumen ausgeschlossen werden kann.

Die First Level Control umfasst:

- die Überprüfung jedes von den Begünstigten eingereichten Antrags auf Förderung bzw. Ausgabenerstattung sowie
- stichprobenartige Vor-Ort-Überprüfungen bei einzelnen Vorhaben.

Second Level Control

8 Die Prüfbehörde führt zwei Arten von Prüfungen durch, die im Art. 62 der VO (EG) Nr. 1083/2006 i.V.m. Art. 16 und 17 der VO (EG) Nr. 1828/2006 geregelt sind:

- Zum einen hat sie das effektive Funktionieren des für das OP Beschäftigung eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems zu gewährleisten (Systemprüfung).
- Zum anderen hat sie sicherzustellen, dass Vorhaben anhand geeigneter Stichproben im Hinblick auf die geltend gemachten Ausgaben geprüft werden (Ex-post-Stichprobenprüfung).

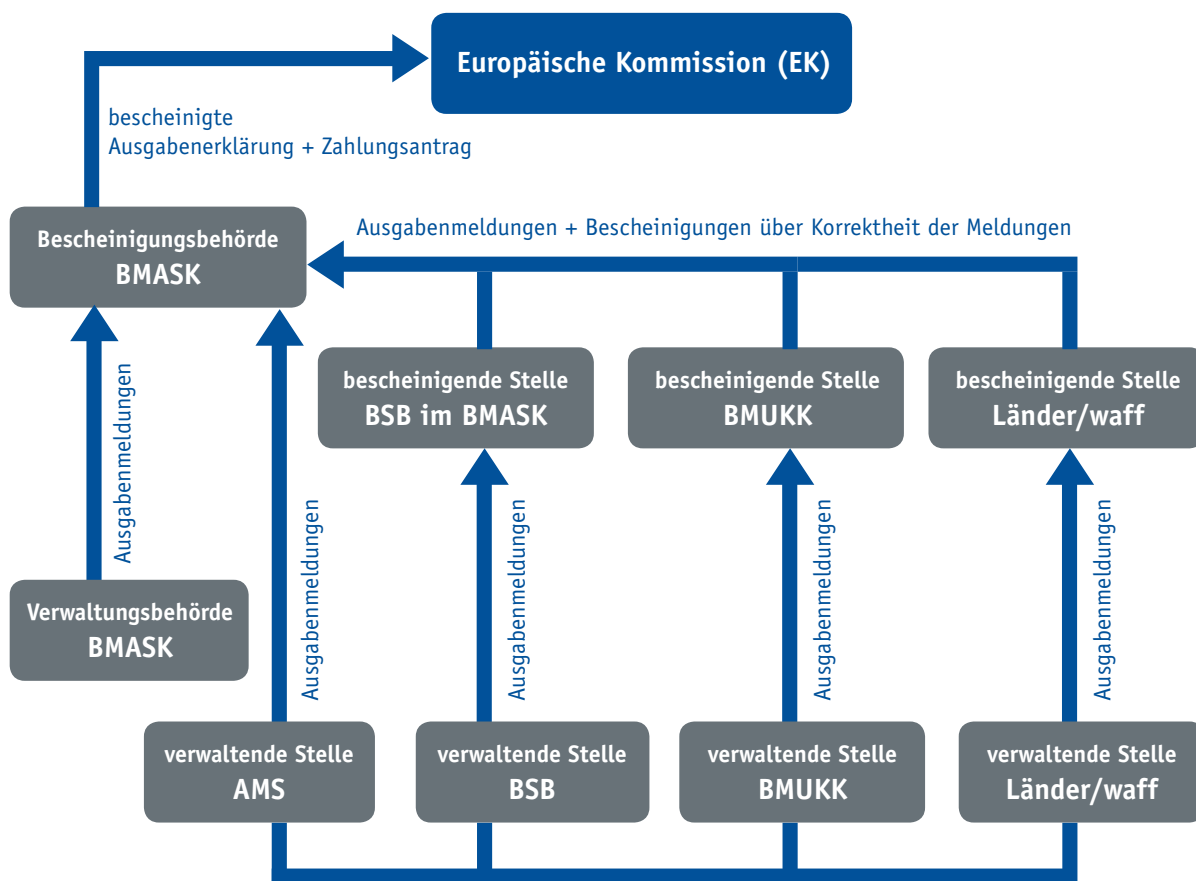
Bescheinigung

9 Die für ein OP zuständige Bescheinigungsbehörde hat gemäß Art. 61 der VO (EG) Nr. 1083/2006 – neben ihrer Aufgabe der „reinen“ Übermittlung der Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge an die Kommission – zu bescheinigen, dass

- die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu und nachvollziehbar belegt sind und
- die geförderten Vorhaben den Kriterien der nationalen und gemeinschaftlichen Vorgaben und Rechtsvorschriften entsprechen.

Die folgende Abbildung 3 verdeutlicht den Fluss der zum Zahlungsantrag/zur Ausgabenerklärung führenden Ausgabenmeldungen:

Abbildung 3: Informationsfluss der zum Zahlungsantrag/zur Ausgabenerklärung führenden Ausgabenmeldungen



zwischengeschaltete Stellen:
AMS, Bundessozialamt (BSB), BMUKK,
Länder NÖ, OÖ, S, St, T, V, und waff in Wien

Verwaltungs- und Kontrollsystem

Kostenfelder der Kontrolle

10 Ausgehend von einer detaillierten Analyse der anfallenden Kontrolltätigkeiten zeigen sich folgende Kostenfelder im Bereich der Kontrolle (im weiteren Sinn)²⁰:

- Ex-ante-Evaluation
- Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems
- Projektauswahl
- Kontrolle der Projekte an Hand von Unterlagen und vor Ort (First Level Control)
- Monitoring des OP
- Bescheinigung der Ausgaben
- Ex-post-Prüfungstätigkeit (Second Level Control).

Für alle diese Felder fielen in erster Linie Personalkosten an, weiters direkte Sachkosten (z.B. IT) sowie Gemeinkosten (z.B. Mieten, Verwaltungs-Overheads).

Implementierung des Kontrollsystems in Österreich

Von der Kommission vorgegebene Fristen

11 Die Kommission genehmigte das österreichische OP Beschäftigung mit Entscheidung vom 18. Dezember 2007.

Für die Erstellung des Verwaltungs- und Kontrollsystems innerhalb des Mitgliedstaats sowie bezüglich der Bereitstellung der EU-Mittel sind insbesondere folgende Vorschriften der VO (EG) Nr. 1083/2006 zu berücksichtigen:

- Die Prüfbehörde hat der Kommission binnen neun Monaten nach Genehmigung des OP eine Prüfstrategie vorzulegen (Art. 62 Abs. 1 Buchstabe c).
Dies bedeutete für das OP Beschäftigung: bis 18. September 2008.
- Vor Vorlage des ersten Antrags auf eine Zwischenzahlung oder spätestens binnen zwölf Monaten nach der Genehmigung des OP legt der Mitgliedstaat der Kommission eine Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vor. Dieser Beschreibung hat eine

²⁰ Die Kosten der Mid-term- und Ex-post-Evaluation sowie des Programmabschlusses fielen erst nach 2009 an.

- von der Prüfbehörde zu erstellende – Stellungnahme beizuliegen, inwieweit das Verwaltungs- und Kontrollsystem mit den entsprechenden Vorschriften der Verordnung im Einklang steht (Art. 71). Dies bedeutete für das OP Beschäftigung: bis 18. Dezember 2008.
- Nach Genehmigung eines OP leistet die Kommission eine Vorschusszahlung (und folgend in jährlichen Tranchen) an den Mitgliedstaat. Dieser Vorschuss ist vollständig zurückzuzahlen, wenn innerhalb von 24 Monaten nach Leistung des Vorschusses keine Zahlung im Rahmen des OP beantragt wurde (Art. 82). Dies bedeutete – nach Leistung des ersten Vorschusses am 27. Dezember 2007 – für das OP Beschäftigung: bis 27. Dezember 2009.
- Die erste Mittelbindung (der EU-Haushaltsmittel) erfolgt, bevor die Kommission über die Genehmigung des OP entscheidet (Art. 75 Abs. 1). Wenn bis zum 31. Dezember des zweiten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung im Rahmen des Programms kein Zahlungsantrag übermittelt worden ist (Art. 93 Abs. 1; „n+2-Regel“), hebt die Kommission automatisch jenen Teil der Mittelbindung auf, der nicht in Anspruch genommen wurde. Dies bedeutete für das OP Beschäftigung: bis 31. Dezember 2009.

Einhaltung der vorgegebenen Fristen

12.1 (1) Die Zahlung der ersten Tranche (9,45 Mill. EUR) des Vorschusses (35,42 Mill. EUR) der Kommission für das OP Beschäftigung erfolgte am 27. Dezember 2007.²¹

(2) Im Gefolge der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009²² gingen mit 1. Februar 2009 die mit dem ESF zusammenhängenden Agenden für die Programmperiode 2007 bis 2013 und die Mitarbeiter der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde auf das BMASK über. Die Mitarbeiter der bisherigen Prüfbehörde verblieben beim BMWFJ, um dort die prüfbehördlichen Aufgaben für die alte Programmperiode (2000 bis 2006) abzuschließen.

Die Aufgaben der Prüfbehörde für das OP Beschäftigung wurden nunmehr von der bisherigen zwischengeschalteten prüfenden Stelle im BMASK wahrgenommen, deren Mitarbeiter zwar über Erfahrungen in ihrem Bereich verfügten, sich aber erst in den größeren Aufgabenbereich einarbeiten mussten.

²¹ Erhalt Bundeskonto 28. Dezember 2007

²² BGBl. I Nr. 3/2009

Implementierung des Kontrollsystems in Österreich

(3) Am 14. Juli 2009 übermittelte die Prüfbehörde im BMASK – mit einer Verspätung von zehn Monaten – die vorher informell mit der Kommission abgestimmte Prüfstrategie offiziell an die Kommission (Frist gemäß VO (EG) Nr. 1083/2006: 18. September 2008). Die Genehmigung durch die Kommission erfolgte am 31. August 2009.

(4) In der zweiten Jahreshälfte 2009 diskutierte die Prüfbehörde ihre Feststellungen zur Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des OP Beschäftigung mit der Kommission. Am 7. September 2009 erhielt die Verwaltungsbehörde ein Mahnschreiben der Kommission, das auf die Rückzahlungsverpflichtung für den erhaltenen Vorschuss hinwies, wenn bis 27. Dezember 2009 keine Zahlung im Rahmen des OP Beschäftigung beantragt würde.

Die Prüfbehörde übermittelte die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems und ihre positive Stellungnahme dazu offiziell am 15. Dezember 2009 der Kommission. Gleichzeitig – und damit knapp zwei Wochen vor Ablauf der Zwei-Jahres-Frist – konnte der erste Antrag auf Zwischenzahlung gestellt und die Rückforderung des Vorschusses durch die Kommission bzw. die Aufhebung von Mittelbindungen vermieden werden.

Die Genehmigung der Kommission für die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems langte elektronisch am 5. Jänner 2010 im BMASK ein.

12.2 Der RH kritisierte, dass die zuständigen Bundesministerien nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen die wesentlichen Schritte zur Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems setzten. Zwar wurde die Rückforderung des erhaltenen EU-Mittel-Vorschusses – knapp – vermieden, eine umsichtigere Prozessgestaltung hätte jedoch Fristüberschreitungen und damit das Risiko einer Rückforderung deutlich vermindern können.

Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Mitgliedstaat gegenüber der Kommission die Verantwortung trägt und Kompetenzänderungen innerhalb des Mitgliedstaats die Wahrnehmung dieser Verantwortung nicht beeinträchtigen dürfen.

Er empfahl dem BMASK, intensive Anstrengungen zu unternehmen, um die durch eigene Strategiefestlegung sowie durch die Vorschriften zur Umsetzung des OP Beschäftigung vorgegebenen weiteren Fristen zu erfüllen und rechtzeitig auf die dafür benötigten Ressourcen Bedacht zu nehmen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMASK seien in der ihm ab der Übernahme der Agenden zur Verfügung stehenden Zeit aufgrund der mangelnden Vorarbeiten die geforderten Arbeitsschritte nicht schneller zu erledigen gewesen.*

Das BMUKK wies darauf hin, in seinem Teilbereich die Fristen eingehalten zu haben.

Laut Stellungnahme des BMWFJ waren die Verzögerungen durch Meinungsänderungen bei der Kommission verursacht.

Fremdvergabe von
Aufgaben der Prüf-
behörde

- 13.1** Sowohl das BMWA als auch in der Folge das BMASK beabsichtigten, wesentliche Aufgaben der Prüfbehörde (Second Level Control) betreffend das AMS, das BSB und die Landesregierungen bzw. den waff an externe Dienstleister zu übertragen. Bis Ende Jänner 2010 schloss das BMASK für den eigenen Wirkungsbereich (BSB) einen Werkvertrag mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und das AMS als zwischengeschaltete Stelle einen Werkvertrag mit einem Beratungsunternehmen für die Systemprüfung beim AMS ab.

Die Second Level Control der Landesregierungen bzw. des waff (3 % der gesamten Fördermittel) und die Stichprobenprüfungen des AMS (62 % der gesamten Fördermittel) wurden erst in der zweiten Jahreshälfte 2010 vergeben, so dass nach Mitteilung der Prüfbehörde die ersten Stichprobenprüfungen erst im Oktober 2010 (AMS) bzw. Februar 2011 (Länder) erfolgten.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass das zentral verantwortliche Bundesministerium (BMWA bzw. BMASK) innerhalb von zwei Jahren noch nicht alle Schritte zur Vergabe der externen Leistungen gesetzt hatte. Er verwies auf das Risiko, dass durch den späten Beginn der Second Level Control-Tätigkeit die notwendigen Stichprobenprüfungen nicht durchgeführt werden und allfällige Fehler länger als nötig unentdeckt bleiben. Im Falle von Prüfungen durch die Kommission bzw. den Europäischen Rechnungshof hätte dies Beanstandungen und gegebenenfalls Sanktionen (z.B. Zahlungsstopp) zur Folge.

Implementierung des Kontrollsystems in Österreich

Ausblick auf den
Abschluss der Pro-
grammperiode 2007
bis 2013

14.1 Die Verzögerungen zu Beginn der Programmperiode führten dazu, dass die Prüfbehörde im BMASK im Jahr 2009 mit einer Reihe dringend zu erledigender Aufgaben belastet war. Die Beauftragung externer Dienstleister und die Aktualisierung der Prüfstrategie sowie der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems nahmen die Prüfbehörde auch 2010 so in Anspruch, dass für die Prüfung der laufenden Maßnahmen nur beschränkte Ressourcen zur Verfügung standen. Abweichend von der genehmigten Prüfstrategie mussten auch verschiedene für 2009 vorgesehene Systemprüfungen mangels Vorliegens einer genehmigten Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems auf 2010 verschoben werden²³. Die externen Dienstleister haben – mit Ausnahme des bereits seit Dezember 2009 tätigen, mit der Systemprüfung des AMS beauftragten Unternehmens – ihre Prüftätigkeit erst 2010 bzw. 2011 und damit in der Mitte der Programmperiode aufgenommen.

14.2 Der RH sah aufgrund der zu Beginn der Programmperiode aufgetretenen Verzögerungen das Risiko, dass der Rückstau von Kontrollarbeiten zum Abschluss der laufenden Periode zu Personalengpässen und damit zu Qualitätsmängeln bei der Vorbereitung des (allfälligen) neuen OP führt.

Er empfahl dem BMASK, rechtzeitig den Ressourcenbedarf für die Arbeiten zum Abschluss der laufenden Programmperiode (2007 bis 2013) und den Beginn der neuen Programmperiode bereitzustellen, um einen zügigeren Start des neuen OP Beschäftigung zu ermöglichen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMASK zeige der aktuell hohe Umsetzungs- und Ausschöpfungsgrad des OP, dass die Anfangsprobleme bewältigt wurden. Weiters sei davon auszugehen, dass es dank der Anstrengungen der zuständigen Stellen zu keinen Qualitätsmängeln bei der Vorbereitung der nächsten Periode kommen werde.*

Beschreibung des
Verwaltungs- und
Kontrollsystems

15.1 Die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gliederte sich in Abschnitte gemäß den verschiedenen, in den Prozess einbezogenen Behörden. Die Verwaltungs-, Prüf- und Bescheinigungsbehörden (die Abteilungen VI/9, I/10 und VI/6 im BMASK sowie die zwischengeschalteten Stellen) formulierten den ihren Bereich betreffenden Abschnitt in der Regel selbst, ohne Rückkoppelung auf die Beschreibung in den anderen Abschnitten. Im Ergebnis waren Abschnitte daher teilweise in sich widersprüchlich, teilweise widersprachen Aussagen in verschiedenen Abschnitten einander. So war etwa die Frage, ob auch bescheinigende zwischengeschaltete Stellen eigenständige Prüfhandlungen setzen sollen, sehr unterschiedlich beschrieben.

²³ Der Kommission mitgeteilt im Ende 2009 übermittelten Kontrollbericht der Prüfbehörde.

- 15.2** Die in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems enthaltenen, zum Teil deutlichen Widersprüche wiesen auf eine mangelnde Abstimmung zwischen den Beteiligten hin. Der RH kritisierte, dass – trotz der langen Bearbeitungsdauer (siehe TZ 12) – nicht ausreichend Gespräche zwischen den Beteiligten stattgefunden hatten, um die aufgetretenen Schwächen zu vermeiden.

Der RH empfahl dem BMASK, bei der Aktualisierung der Beschreibung des gegenwärtigen OP Beschäftigung sowie bei der Erstellung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems für die nächste Programmperiode die rechtzeitige Abstimmung zwischen den Beteiligten – sowohl innerhalb des BMASK als auch mit den zwischengeschalteten Stellen – sicherzustellen, um Lücken und Unklarheiten im Prozessablauf aufzudecken.

Der RH empfahl dem BMASK weiters, allen zwischengeschalteten Stellen die Beschreibung des gesamten Verwaltungs- und Kontrollsystems zu übermitteln, so dass alle Beteiligten Informationen über das jeweils gültige Gesamtsystem besitzen.

- 15.3** *Das BMASK teilte die Ansicht des RH bezüglich einer mangelhaften Abstimmung nicht. Es sagte aber zu, das Projektmanagement zu verbessern und die zwischengeschalteten Stellen besser zu informieren.*

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung würde sie eine vermehrte Koordination durch das BMASK begrüßen.

- 15.4** Der RH wies gegenüber dem BMASK erneut auf die vom RH vorgefundenen Unstimmigkeiten in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems hin, die seiner Ansicht nach auf eine unzureichende Abstimmung hindeuteten.

Funktionstrennung
im Bescheinigungs-
prozess

- 16.1** (1) Die VO (EG) Nr. 1083/2006 führt in Art. 58 lit. b die Bedeutung des Grundsatzes der Aufgabentrennung zwischen und innerhalb den mit der Verwaltung und Kontrolle des OP betrauten Stellen an. Auch die Leitlinie der Kommission zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen nennt als erste Kernanforderung in Bezug auf die Bescheinigungsbehörde die klare Festlegung, Zuordnung und Trennung von Funktionen zwischen und innerhalb der Bescheinigungsbehörde und den zwischengeschalteten Stellen.

Das österreichische Verwaltungs- und Kontrollsystem sah vor, dass die bescheinigenden zwischengeschalteten Stellen ein Bescheinigungsprotokoll zur Ausgabenmeldung (bezüglich der von ihnen gemeldeten Ausgaben) zu unterzeichnen hätten. In diesem bestätigten die bescheinigenden zwischengeschalteten Stellen gegenüber der Bescheinigungsbehörde (BMASK), dass die weitergeleiteten Ausgabenmeldungen korrekt waren und die vorgesehenen Verfahren eingehalten wurden.

(2) Anhand der vorliegenden Bescheinigungsprotokolle stellte der RH fest, dass diese in Niederösterreich, Oberösterreich und Vorarlberg Vertreter bzw. Mitarbeiter nicht der bescheinigenden, sondern der verwaltenden zwischengeschalteten Stelle unterzeichnet hatten. In der Folge war zudem in Oberösterreich der Vertreter der verwaltenden zwischengeschalteten Stelle gleichzeitig der Vorgesetzte der – in dieser Angelegenheit allerdings freigestellten – Vertreterin der bescheinigenden zwischengeschalteten Stelle. In Tirol hatte das Bescheinigungsprotokoll der Vorgesetzte der verwaltenden Stelle unterfertigt.

In Tirol wurde noch während der Gebarungsüberprüfung in Reaktion darauf die mit der Bescheinigung beauftragte Mitarbeiterin ermächtigt, das Bescheinigungsprotokoll selbst zu fertigen.

(3) Die Bescheinigungsbehörde im BMASK verwies gegenüber dem RH auf die Approbationsbefugnisse innerhalb der Ämter der Landesregierungen sowie darauf, dass von den zwischengeschalteten Stellen Verpflichtungserklärungen unterfertigt wurden, worin diese z.B. die Beachtung der Trennung der Behördenaufgaben bestätigten. Art. 59 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1083/2006 stellt zu den zwischengeschalteten Stellen fest, dass die bescheinigenden Stellen ihre Tätigkeit unter der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde ausführen.

16.2 (1) Der RH sah die von der Kommission geforderte strikte Aufgabentrennung zwischen verwaltenden und bescheinigenden Stellen durch die gehandhabte Unterzeichnung der Bescheinigungsprotokolle als nicht ausreichend erfüllt. Mit der bloßen Einforderung der Verpflichtungserklärung ist der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde nicht Genüge getan, wenn in der Folge offensichtlichen Verletzungen dieser Verpflichtungserklärungen nicht nachgegangen wird.

(2) Der RH empfahl dem BMASK (Bescheinigungsbehörde), die regelkonforme Einhaltung des Bescheinigungsprozesses sicherzustellen, um negative Folgewirkungen bei einer allfälligen Kontrolle durch EU-Organe zu vermeiden.

(3) Der RH empfahl weiters

- der Landesregierung von Niederösterreich, die Bescheinigungsprotokolle durch den Leiter der bescheinigenden zwischengeschalteten Stelle (den Leiter der Buchhaltungsdirektion) unterfertigen zu lassen,
- der Landesregierung von Oberösterreich, bescheinigende und verwaltende zwischengeschaltete Stellen auf der gleichen hierarchischen Ebene anzusiedeln, um die gebotene Aufgabentrennung dieser Stellen sicherzustellen sowie
- der Landesregierung von Vorarlberg, auf die Unterfertigung des Bescheinigungsprotokolls durch die bescheinigende zwischengeschaltete Stelle zu achten und die Vermengung der Funktionen von bescheinigender und verwaltender Stelle zu vermeiden.

16.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg erfolge die Unterfertigung der Bescheinigungsprotokolle nunmehr korrekt.*

Abstimmung zwischen Bescheinigungs- und Verwaltungsbehörde

17.1 (1) Die Bescheinigungsbehörde erhielt von den bescheinigenden und verwaltenden zwischengeschalteten Stellen Ausgabenmeldungen (über die im Rahmen des OP Beschäftigung zu vergütenden Ausgaben) und fasste diese zu einer Ausgabenerklärung gegenüber der Kommission zusammen, auf deren Basis die Zwischenzahlungen der Kommission erfolgten. Die Verwaltungsbehörde erhielt die Ausgabenerklärungen zur Kenntnis.

Die Ausgabenerklärungen enthielten jeweils nur eine Gesamtsumme. Nicht aufgeschlüsselt waren die Beträge der einzelnen Ausgabenmeldungen. Eine Kontrolle, ob die jeweiligen Ausgabenerklärungen an die Kommission auch alle von den zwischengeschalteten Stellen gemeldeten Ausgaben enthielten, war weder vorgesehen noch auf Basis der vorhandenen Belege ohne zusätzlichen Aufwand möglich.

(2) Die Bescheinigungsbehörde nahm die Ausgabenmeldung des Landes Niederösterreich bezüglich der Ausgaben für den Territorialen Beschäftigungspakt 2007 in Höhe von 124.635 EUR nicht als solche wahr, und nahm diese Ausgaben daher nicht in ihre Ausgabenerklärung auf. Dadurch kam es auch zu keiner Vergütung durch die Kommission bzw. den Bund an das Land Niederösterreich.

Implementierung des Kontrollsystems in Österreich

Da ein Rückkoppelungsprozess zwischen den zwischengeschalteten Stellen und der Bescheinigungsbehörde über das weitere Geschehen nach Absenden der Ausgabenmeldung an die Bescheinigungsbehörde nicht bestand, wurde der Fehler nicht bemerkt.

- 17.2** Der RH ortete verstärkten Abstimmungsbedarf einerseits zwischen Bescheinigungsbehörde und zwischengeschalteten Stellen, andererseits innerhalb den verwaltenden und bescheinigenden zwischengeschalteten Stellen.

Er empfahl dem BMASK, den Bescheinigungsprozess so zu gestalten, dass aus Beilagen zur Ausgabenklärung klar ersichtlich ist, aus welchen von den zwischengeschalteten Stellen gemeldeten Beträgen (Ausgabenmeldungen) sich diese zusammensetzt. Diese Information sollte in der Folge den zwischengeschalteten Stellen zugänglich sein, so dass sie die weitere Bearbeitung ihrer Ausgabenmeldung verfolgen können.

Kostenerfassung

Kosten- und Leistungsrechnung

- 18.1** (1) Keine der überprüften Dienststellen besaß eine ausgebaute Kostenträgerrechnung, die den Ressourcenverbrauch bezogen auf die Aufgabe „Kontrolle der durch den ESF kofinanzierten Mittel“ darstellte. Bei den Bundesministerien (BMASK, BMUKK) bestand in Vorbereitung auf die bis 2013 einzuführende Kosten- und Leistungsrechnung eine Kostenauswertung (zumindest der Personalkosten) nach Organisationseinheiten. Aus dieser waren die Kosten der Kontrolle der durch den ESF kofinanzierten Mittel auf Basis einer einmaligen Aufgabenzuordnung zu ermitteln.

(2) Die zwischengeschaltete Stelle AMS verwaltete die meisten ESF-Mittel (58 %); diese machten bei ihr jedoch einen sehr geringen Anteil (etwa 5 %) an den Gesamtmitteln aus. Daher definierte das AMS zwar den Leiter der Abteilung Förderung als verwaltende zwischengeschaltete Stelle, baute dafür aber keine eigenen Strukturen auf. Die Organisationseinheiten und Mitarbeiter des AMS bearbeiteten daher sowohl rein nationale als auch durch den ESF kofinanzierte Förderungen gemeinsam.

Auch bei den anderen zwischengeschalteten Stellen (BSB, BMUKK/BMWF, Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg, waff in Wien) war die Tätigkeit der Mitarbeiter nicht ausschließlich auf die durch den ESF kofinanzierte Förderung beschränkt; die betroffenen Mitarbeiter nahmen auch rein nationale Förderungsaufgaben wahr.

(3) Die erhobenen Kostendaten beruhten in allen überprüften Dienststellen auf der geschätzten Zuordnung von Personen (Vollzeitäquivalenten) innerhalb einer oder mehrerer Organisationseinheiten zur Aufgabe „Kontrolle (im weiteren Sinn²⁴) der durch den ESF kofinanzierten Förderung“ sowie auf Entlohnungsdaten und durchschnittlichen Bearbeitungszeiten. Überdies flossen in die Kostendaten die Entgelte bei Fremdvergabe von Teilaufgaben ein.

(4) Die von den überprüften Dienststellen angegebenen Sachkosten waren großteils Umlagen, so dass einerseits z.B. der intensive IT-Einsatz nur unzureichend abgebildet wurde, andererseits aber auch Sachkosten, die in erster Linie andere Bereiche betrafen, mitgetragen wurden.

Das AMS wies auf Basis seiner Daten einen Sachkostenaufschlag von etwa 50 % auf, das BSB auf Basis seines Budgets einen von 69 %.²⁵ Bei Organisationseinheiten, die nur bestimmte Sach- bzw. Gemeinkosten auswiesen (BMW, BMUKK, Oberösterreich, Salzburg, Tirol), setzte der RH einen Aufschlag von 15 % an. Bei Organisationseinheiten, die keine Sachkosten angaben (Niederösterreich, Steiermark, Vorarlberg, waff), wurde – wie im Rahmen der EU-Kontaktausschuss-Arbeitsgruppe Strukturfonds IV vereinbart – ein Aufschlag von 30 % angewandt.

18.2 (1) Die überprüften Stellen wandten unterschiedliche Kostenerfassungssysteme an. Die vom RH ermittelten Daten ermöglichten es, Größenordnungen darzustellen; präzisere Aussagen über die Kostenstrukturen im Bereich OP Beschäftigung ließen die verfügbaren Daten jedoch nicht zu.²⁶ Die Notwendigkeit, die wesentlichen Datengrundlagen – wenn auch fundiert – zu schätzen, erhöhte zudem das Risiko von Ungenauigkeiten.

(2) Der RH erachtete die gemeinsame Verwaltung rein nationaler und kofinanzierter Förderungen als sparsame Vorgangsweise, weil die für den kundenseitigen Förderungsprozess nicht benötigte Trennung (sei es der tatsächlichen Tätigkeit oder lediglich der Kostenerfassung) zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten würde. Auch beurteilte der RH die Methode der Kostenerfassung auf Basis einer Zuordnung von Mitarbeitern zur Aufgabe „Kontrolle von durch den ESF kofinanzierten Förderungen“ als ausreichend.

²⁴ Das heißt, inklusive Auswahl und Bewertung von Projekten und sonstige Evaluierungen.

²⁵ Der RH drückte die direkten Sach- und die Gemeinkosten in Prozent-Aufschlägen auf die (direkten) Personalkosten aus.

²⁶ Bei der Sitzung der EU-Kontaktausschuss-Arbeitsgruppe Anfang Februar 2010 ergab sich, dass praktisch alle teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten vor demselben Problem standen.

Kostenerfassung

(3) Der RH empfahl den betroffenen Bundesministerien BMASK und BMUKK, die verpflichtende Einführung einer für die Bundesministerien einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung bis 2013 dazu zu nutzen, EU-Mittelbezogene Tätigkeiten als eigene Aufgaben bzw. Kostenträger zu definieren.

Aussagekraft der Kostendaten

- 19** Die Verwaltungsbehörde und die verwaltenden zwischengeschalteten Stellen nahmen ihre Tätigkeit in Bezug auf die Kontrolle von zu fördernden Projekten in der Regel bereits 2007 auf. Die Bescheinigungs- und die Prüfbehörde sowie die zugehörigen zwischengeschalteten Stellen hatten bis Ende 2008 noch keine Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Beantragung und Kontrolle von EU-Mitteln erbracht, weil aufgrund der Verzögerungen bei der Einrichtung und Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (vor deren Genehmigung die Kommission keine Zahlungen leistete) noch keine EU-Mittel geflossen waren.

Die Qualität der Kostendaten, d.h., inwieweit speziell die Kosten jener Kontrollen erfasst wurden, die von der EU geförderte Projekte betrafen, war in den verschiedenen überprüften Stellen unterschiedlich. Zumindest in den drei großen Organisationen AMS, BMASK/BSB und BMUKK waren die Daten von ausreichender Qualität, um ein realitätsnahes Abbild der tatsächlichen Kosten bieten zu können.

Zusammenfassend beurteilte der RH die Aussagekraft der Kostendaten folgendermaßen:

Tabelle 2: Aussagekraft der Kostendaten		
Überprüfte Stelle	Ausmaß der Kontrolltätigkeit per Ende 2008	Qualität der Datenerfassung
Verwaltungsbehörde und verwaltende Stellen	voll	mittel – hoch
Bescheinigungsbehörde und bescheinigende Stellen	mittel	niedrig
Prüfbehörde und prüfende Stellen	gering	hoch

Kosten der Kontrolle

Kosten der Kontrolle
kumuliert aus 2007
und 2008

20.1 (1) Die folgende Tabelle 3 stellt die ermittelten Kosten der Kontrolle
des OP Beschäftigung für die Jahre 2007 und 2008 kumuliert dar:

Tabelle 3: Kosten der Kontrolle 2007 und 2008 kumuliert							
	VZÄ ¹	Personal- kosten	Sach- und Gemein- kosten	Fremd- kosten ²	Gesamt	Schwer- punkt 6 ³	Gesamt inkl. Schwer- punkt 6
	Anzahl	in Mill. EUR					
AMS	43,3	4,16	2,08	–	6,24	1,61	7,85
BSB	17,0	0,72	0,49	0,02	1,23	0,09	1,32
BMUKK	11,7	0,25	0,10	–	0,35	0,50	0,85
NÖ	3,0	0,01	0,00	0,06 ⁴	0,07	–	0,07
OÖ	0,6	0,03	0,01	0,08	0,12	–	0,12
S	0,0	0,03	0,00	0,09	0,12	–	0,12
St	0,6	0,06	0,02	0,31	0,39	–	0,39
T	0,7	0,01	0,00	0,00	0,01	–	0,01
V	0,2	0,01	0,00	0,26	0,27	–	0,27
waff	2,3	0,15	0,05	0,03	0,23	–	0,23
Verwaltungsbehörde	2,4	0,24	0,07	0,02	0,33	0,55	0,88
Bescheinigungsbehörde	1,5	0,12	0,02	–	0,14	–	0,14
Prüfbehörde	2,5	0,14 ⁵	0,02	–	0,16	–	0,16
Gesamt	85,8	5,93	2,86	0,87	9,66	2,75	12,41

¹ VZÄ = zur Kontrolle eingesetztes Personal der Dienststellen in Vollzeitäquivalenten; Daten aus 2008 allein, weil 2007 noch in Anlaufphase.

² Fremdkosten = Kosten für durch externe Unternehmen bzw. Organisationen erbrachte Dienstleistungen inklusive unter Schwerpunkt 5 geltend gemachte Kontrollkosten.

³ Schwerpunkt 6 des OP Beschäftigung "Technische Hilfe": Förderung von die Ziele des OP Beschäftigung unterstützenden Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen.

⁴ 25 % der Ausgaben für externe Beratung im Rahmen des Territorialen Beschäftigungspakts als Kontrollkosten angesetzt. Aufgrund eines Irrtums wurden bei der Ausgabenerklärung tatsächlich bisher nur 0,12 Mill. EUR beantragt.

⁵ 50 % der Kosten der Kostenstelle Prüfbehörde (damals im BMWA) für das OP Beschäftigung angesetzt.

Für die Jahre 2007 und 2008 betrugen die erhobenen Kosten der Kontrolle in Summe 9,66 Mill. EUR. Zu diesen waren Ausgaben für den Schwerpunkt 6 des OP Beschäftigung „Technische Hilfe“ (wie z.B. eingekaufte Programmierstunden) in Höhe von 2,75 Mill. EUR zu rechnen, die zwar im Rahmen des OP Beschäftigung durch Bund und ESF refundiert wurden und somit bei den die Ausgaben tätigen Stellen als Durchlaufposten anfielen, in gesamtheitlicher Sicht aber Kosten des Kontrollsystems darstellten. Die gesamten Kosten der Kontrolle betrugen somit 12,41 Mill. EUR.

(2) Tirol bezog Fremdleistungen auf Basis eines Kooperationsvertrages ohne nähere Definition der Leistungen und vergütete Entgelte von Fall zu Fall, was die Zuordnung dieser Kosten erschwerte. Letztlich ordnete Tirol nur eine sehr geringfügige Kontrolltätigkeit (0,01 Mill. EUR) dem OP Beschäftigung zu.

(3) Die Länder machten den Großteil ihrer Fremdkosten für Kontrolltätigkeiten durch externe Dienstleistungsunternehmen unter dem Schwerpunkt 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) des OP Beschäftigung zur Refundierung durch ESF- und nationale Mittel geltend. Dadurch wurden diese Kosten bei den zwischengeschalteten Stellen zu Durchläufern, stellten aber insgesamt gesehen weiterhin – diesfalls von der EU finanzierte – Kosten der Kontrolle dar.

(4) Der Schwerpunkt 6 des OP Beschäftigung („Technische Hilfe“) fördert Ausgaben für Unterstützungsmaßnahmen zur Erreichung der Ziele des OP Beschäftigung, wozu in erster Linie Kontrollmaßnahmen im weiteren Sinn finanziert werden (z.B. Evaluierungen, IT-Maßnahmen).

20.2 Der RH stellte – nicht zuletzt aufgrund der Anlaufschwierigkeiten in der Anfangsphase – eine große Bandbreite bei den Kosten der Kontrolle fest.

20.3 *Die Landesregierung von Tirol wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die im Verhältnis geringen Kontrollkosten auf die geringe Anzahl von Projekten zurückzuführen waren. Im Übrigen seien die Werte aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten nicht vergleichbar.*

Die Landesregierung von Vorarlberg führte ihre im Verhältnis hohen Kosten auf die bereits hohe Kontrolltätigkeit aufgrund frühen Beginns der Förderungstätigkeit zurück.

Kosten der Kontrolle
bezogen auf zu kon-
trollierende Förder-
mittel

21 (1) Der RH setzte als Indikator für die Wirtschaftlichkeit die ermittelten Kosten der Kontrolle in Verhältnis zu den Fördermitteln, auf die sich die Kontrollen bezogen.

Tabelle 4: Kosten der Kontrolle im Verhältnis zum Fördermitteleinsatz, 2007 und 2008 kumuliert					
	Bewilligte Förderungen	Gemeldete Förderungen¹	Kosten der Kontrolle inkl. Techn. Hilfe²	Kosten je 100 EUR der bewilligten Förderungen	Kosten je 100 EUR der gemeldeten Förderungen
	in Mill. EUR			in EUR	
AMS	231,30	78,20	7,85	3	10
BSB	45,71	–	1,32	3	–
BMUKK	75,34	7,60	0,85	1	11
NÖ	0,79	0,67	0,07	9	10
OÖ	0,87	–	0,12	14	–
S	0,55	0,55	0,12	22	22
St	1,83	1,19	0,39	21	33
T	0,67	0,31	0,01	2	3
V	0,41	0,41	0,27	66	66
waff	4,81	4,36	0,23	5	5
Verwaltungsbehörde	1,14	0,52	0,88	– ³	– ³
Bescheinigungsbehörde	–	–	0,14	–	–
Prüfbehörde	–	–	0,16	–	–
Gesamt	363,42	93,81	12,41	3	13

¹ Zur Refundierung durch die Kommission

² Der RH hat die gesamte Technische Hilfe in die Kontrollkosten einbezogen. Ob in Einzelfällen diesbezügliche Ausgaben für andere als Kontrollzwecke angefallen sind, wäre nur sehr aufwendig zu erheben gewesen.

³ Die Verwaltungsbehörde verwaltete selbst einige Projekte. Da der Großteil der Kosten aber nicht auf die Kontrolle dieser Projekte, sondern auf die Einrichtung des gesamten Verwaltungs- und Kontrollsystems entfiel, ist es nicht sinnvoll, diese Beträge miteinander in Beziehung zu setzen.

(2) Je nachdem, welche Bezugsbasis herangezogen wurde, ergaben sich unterschiedliche Kosten der Kontrolle je 100 EUR Förderung:

- Die Ausgabenmeldungen der zwischengeschalteten Stellen an die Bescheinigungsbehörde betrafen nur bereits endabgerechnete Projekte und waren Ende 2008 noch sehr gering – das BSB und das Land Oberösterreich hatten bspw. noch überhaupt keine Ausgaben gemeldet. Auf die Summe der gemeldeten Ausgaben bezogen, resultierten 13 EUR Kontrollkosten je 100 EUR Förderung. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Wert zu hoch ist, weil die Bezugsbasis infolge der erst anlaufenden Abrechnung der EU-Mittel noch zu niedrig ist: Viele stattgefundene Kontrolltätigkeiten (und damit ihre Kosten) bezogen sich auf noch nicht gemeldete Förderungs- ausgaben bzw. die Programmvorbereitungsarbeiten.
- Die bewilligten Förderungen als Bezugsbasis ergaben 3 EUR Kontrollkosten je 100 EUR Förderung. Dies stellt mit hoher Wahrscheinlichkeit einen zu niedrigen Wert dar, weil die Bezugsbasis zu hoch ist: Ein großer Teil der bewilligten Ausgaben war zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch keiner tiefergehenden Kontrolle (wie bei der Endabrechnung oder in der Folge bei der Second Level Control) unterzogen worden.

Eine die Sachlage aussagekräftiger wiedergebende Berechnung war jedoch auf Basis der vorhandenen Daten nicht sinnvoll möglich, weil sich bspw. die Kosten der Endabrechnung von Projekten nicht mit ausreichender Schärfe von den Kosten der übrigen Kontrolltätigkeiten auf Ebene der verwaltenden Stellen trennen ließen. Die beiden herangezogenen Bezugsbasen markieren – auf Basis der überprüften Faktenlage – eine Bandbreite, innerhalb der realistischere die Kosten der Kontrolle je 100 EUR Förderung anzusetzen sind.

(3) Da die Maßnahmen des Schwerpunkts 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“; z.B. Förderung eines externen Beraters, der im Auftrag der Landesregierung Vergabeverfahren für Projekte betreut, Projekte prüft, evaluiert und dokumentiert sowie Jahresberichte erstellt) einen großen Teil der Ausgaben der Länder ausmachten, wurde bei diesen Ausgaben folgender Effekt besonders spürbar: Diese Ausgaben stellten gleichzeitig Kosten der Kontrolle und Mittel der Schwerpunkt-Maßnahme dar, so dass die Kosten der Kontrolle – insoweit deren Finanzierung aus Schwerpunkt 5 erfolgte – einen Euro je Euro Förderung betrugen. Dies erhöhte die durchschnittlichen Kosten der Kontrolle der Länder (insbesondere Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Vorarlberg; siehe dazu Tabelle 4).

Ausschöpfungsquote **22.1** Die folgende Tabelle 5 stellt die gemäß dem OP Beschäftigung vorgesehenen Ausgaben den gemeldeten bzw. bewilligten Förderungen der Jahre 2007 bis 2009 gegenüber.

Tabelle 5: Ausschöpfungsquote des OP Beschäftigung									
	OP 2007 bis 2013 (Plan)	Gemeldete Förderungen per Ende 2008	Anteil 2007/2008 an OP	Bewilligte Förderungen per Ende 2008 ²	Anteil 2007/2008 an OP	Gemeldete Förderungen per Ende 2009	Anteil 2007 bis 2009 an OP	Bewilligte Förderungen per Ende 2009	Anteil 2007 bis 2009 an OP
	in Mill. EUR		in %	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %
AMS	683,26	78,20	12	231,30	34	167,13	24	381,00	56
BSB	177,80	0	0	45,71	26	32,87	18	95,80	54
BMUKK	125,38	7,60	6	75,34	60	11,66	9	85,92	69
BMASK	92,88	0,52	1	1,14	1	0 ⁴	0 ⁴	4,02	4
Länder	35,49	7,49	21	9,93	28	21,86	62	80,15	226
Gesamt	1.114,81	93,81	8	363,42	33	233,52	21	646,89³	58
Planwerte des OP für die Jahre:¹									
2007 und 2008	302,93	93,81	31	363,42	120				
2007 bis 2009	458,94					233,52	51	646,89	141

¹ Im OP Beschäftigung sind auch die geplanten Gesamtausgaben pro Jahr dargestellt (allerdings nicht aufgeteilt auf die zwischengeschalteten Stellen). Die Ist-Ausgaben für 2007 und 2008 bzw. 2007 bis 2009 können daher mit den jeweiligen, durch Kumulation der Jahresdaten errechneten Soll-Werten des OP Beschäftigung verglichen werden.

² Bewilligung durch zwischengeschaltete Stellen; Beträge noch nicht abgerechnet

³ Etwa 10 % des Gesamtbetrages mussten – im Bereich der Länder – auf Basis der ESF-Mittel unter Annahme eines 45 %-Anteils des ESF an der Gesamtfinanzierung hochgerechnet werden.

⁴ Aufgrund formaler Unstimmigkeiten mit der Bescheinigungsbehörde meldete das BMASK per Ende 2009 keine Ausgaben und zog somit auch den per Ende 2008 gemeldeten Betrag (0,52 Mill. EUR) zurück.

Quelle: Verwaltungsbehörde/BMASK, OP Beschäftigung und Ausgabenmeldungen der zwischengeschalteten Stellen an die Bescheinigungsbehörde; im OP Beschäftigung besteht kein höherer Detaillierungsgrad der zwischengeschalteten Stellen.

Die Daten zeigen, dass Ende 2008 die Ausschöpfungsquote bezüglich der gemeldeten Förderungen deutlich hinter den Planwerten des OP Beschäftigung lag. Bis Ende 2009 gelang es zwar, die Ausschöpfungsquote zu verbessern, sie unterschritt aber noch immer deutlich die Planwerte. Die Verwaltungsbehörde betrachtete diesen Rückstand jedoch als normal und nicht größer als bei früheren Programmen. Der hohe Grad an bewilligten Mitteln (ein Drittel für zwei von sieben Jahren) unterstützte diese optimistische Ansicht. Das OP Beschäftigung verteilt die Ausgaben auf die Jahre 2007 bis 2013, tatsächlich können die Ausgaben noch bis 2015 getätigt werden.

Kosten der Kontrolle

Bis Mitte 2010 erhöhte sich der Anteil der bis dahin bewilligten Förderungen an den für die Gesamtperiode 2007 bis 2013 vorgesehenen Mitteln auf gesamt 64 % (davon für den größten Förderungsgeber AMS 62 % (bezogen auf die ESF-Mittel allein 66 %), für das BSB 69 %, das BMUKK 64 %, das BMASK 4 % und die Länder 227 %).

- 22.2** Der RH warnte, dass große Unterschiede zwischen den Beträgen für bewilligte und gemeldete (d.h. endabgerechnete) Förderungen auf eine zu langsame Arbeit der First Level Control hindeuten können. Dies würde zu einer Häufung der Kontrollen gegen Ende der Programmperiode und damit zu Engpässen führen.

Der RH empfahl dem BMASK (Verwaltungsbehörde), die First Level Control der zwischengeschalteten Stellen in Bezug auf den Arbeitsfortschritt zu beobachten und bei hohen Differenzen zwischen bewilligten und gemeldeten Förderungen auf effizienteren bzw. verstärkten Ressourceneinsatz zu dringen.

- 22.3** *Gemäß Stellungnahme der Landesregierung von Tirol sei die Differenz zwischen bewilligten und gemeldeten Förderungen nicht auf langsame Kontrollen sondern die Komplexität der Vorschriften und die Knappheit der Mittel zurückzuführen.*

Beauftragung von externen Dienstleistungsunternehmen

Preisvergleich der Fremdleistungen

- 23.1** (1) Die meisten Länder beauftragten externe Dienstleistungsunternehmen mit Teilen der Betreuung und Kontrolle der Förderungsabwicklung. Auch das BMASK, das BMUKK und das AMS beauftragten externe Prüfungsunternehmen mit Kontrollaufgaben. Die vereinbarten Entgelte für diese im Wesentlichen gleichen oder zumindest ähnlichen Leistungen unterschieden sich deutlich, wie in folgender Tabelle 6 an den angewandten Tagsätzen gezeigt wird.

Tabelle 6: Verträge mit externen Dienstleistungsunternehmen				
Auftraggeber	Vereinbartes Entgelt (inkl. 20 % USt)	Periode laut Vertrag	Tagsatz (inkl. 20 % USt)	Vertrag
	in EUR		in EUR	
NÖ	820.000	2007 – 2010	–	F
OÖ	162.000	2008 – 2009	480	W
S	36.984	2008 – 2009	322	W
	599.400	2008 – 2011	810	W
St	657.336	2007 – 2011	732	W
	189.090	2008 – 2009	543	W
	17.616	2007 – 2008	1.470	W
T	Offene Kooperationsvereinbarung		–	F
V	754.680	2007 – 2011	456	W
BMASK	985.431	2010 – 2015	1.336	W
	29.818	2009	576	W
	29.820	2005	852	W
AMS	19.800	2009 – 2010	1.320	W
AMS Kärnten	378.892	2007 – 2008	515	W
BMUKK	1.566.156	2008 – 2014	414	W

W = Werkvertrag

F = Förderungsvereinbarung

(2) Der höchste Tagsatz von 1.470 EUR bezog sich hauptsächlich auf vergaberechtliche Beratung, also ein spezielles Fachgebiet. Die beiden weiteren über 1.300 EUR liegenden Tagsätze fielen für die externe Wahrnehmung der Second Level Control an. Die anderen Aufträge beinhalteten im Wesentlichen Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben sowie Kontrollen (First Level Control) und Reporting in den Schwerpunktbereichen 3b („Integration arbeitsmarktferner Personen“) und 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“). Oberösterreich und das BMUKK vergaben auch die Durchführung der First Level Control.

Die vom BMF als Kalkulationsgrundlage kundgemachten Durchschnittspersonalkosten²⁷ für einen – für die Aufgabe jedenfalls qualifizierten – Akademiker des „Höheren Dienstes 2“ ergeben einen Tagsatz von 396,24 EUR.

²⁷ BGBl. II Nr. 50/2009

Beauftragung von externen Dienstleistungsunternehmen

(3) Während die meisten Stellen Aufträge in Form von Werkverträgen mit vertraglich festgelegten Leistungen, Leistungstagen und Entgelten vergaben, arbeiteten Niederösterreich und Tirol mit Förderungs- bzw. Kooperationsverträgen.

- Der niederösterreichische Förderungsvertrag beinhaltete die Leistungen und Maximalkosten und stützte sich auf ein vom Auftragnehmer vorgelegtes Konzept.
- Der Tiroler Kooperationsvertrag wies der Arbeitsmarktförderungsgesellschaft mbH Tirol lediglich die Aufgabe der Koordinationsstelle zu, ohne Leistung und Entgelt zu quantifizieren oder zu begrenzen.

(4) Die Steiermärkische Landesregierung gestattete ihrer Vertragspartnerin Unternehmensberatung „A“, die Unternehmensberatung „B“ als Subunternehmer heranzuziehen. Aus ihrer eigenen Vertragsbeziehung mit der Unternehmensberatung „B“ war der Steiermärkischen Landesregierung bekannt, dass der Tagsatz der Unternehmensberatung „B“ im Schnitt nur etwa drei Viertel (bei hochqualifizierten Tätigkeiten 90 %) des Tagsatzes der Unternehmensberatung „A“ betrug.

23.2 (1) Der RH erachtete die Unterschiede bei den verrechneten Tagsätzen unter sachlichen Gesichtspunkten als nicht plausibel. Ihm war nicht nachvollziehbar, dass die Unterschiede in den Anforderungen für die First und Second Level Control einen mehr als doppelten Tagsatz (Oberösterreich 480 EUR, BMUKK 414 EUR gegenüber BMASK 1.336 EUR) rechtfertigten.

Der RH empfahl dem BMASK (BSB) sowie dem BMUKK, dem AMS, den Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg und dem Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (als den zwischengeschalteten Stellen), bei der Vergabe von Leistungen in vergleichbaren Sachgebieten enger zusammenzuarbeiten.

Insbesondere dem BMASK, dem AMS sowie den Landesregierungen von Salzburg und Steiermark empfahl er, die Angemessenheit der geleisteten Entgelte für vergebene Leistungen zu überdenken.

(2) Das BMASK, das AMS sowie die Landesregierungen von Salzburg und Steiermark sollten angesichts der hohen Tagsätze für Fremdleistungen Kosten-Nutzen-Überlegungen anstellen, ob eine Umschichtung bzw. Erhöhung eigener Ressourcen, um die eingekauften Leistungen selbst zu erbringen, wirtschaftlich wäre. Dies hätte auch den Vorteil, entsprechend breites Know-how bei den Dienststellen zu gene-

rieren, das eine zügige Planung und Implementierung des Kontrollsystems sowie die notwendigen Abschlussarbeiten einer Programmperiode besser gewährleisten könnte.

(3) Bei Vergabe durch einen detaillierten Werkvertrag sah der RH die Verfolgbarkeit der Erfüllung der Kosten- und Leistungsziele besser gegeben als bei Förderungs- oder Kooperationsverträgen. Er empfahl daher den Landesregierungen von Niederösterreich und Tirol die Beauftragung externer Dienstleister nicht durch Förderungsverträge, sondern durch Werkverträge, in denen die erwarteten Leistungen und die dafür jeweils zu leistenden Entgelte klar definiert sind.

(4) Der RH empfahl der Steiermärkischen Landesregierung, künftig ihre Vertragsbeziehungen mit externen Dienstleistungsunternehmen dahingehend zu überdenken, dass das Land von der Heranziehung eines günstigen Sub-Auftragnehmers auch selbst profitieren kann.

23.3 *Das BMASK sagte zu, die Angemessenheit der Entgelte zu prüfen und das Thema bei den jährlichen Treffen mit den zwischengeschalteten Stellen einzubringen. Die Selbsterbringung ausgeschriebener Leistungen sei mangels Planstellen nicht möglich.*

Laut Stellungnahme des AMS waren die von ihm geleisteten Entgelte angemessen. Eine engere Zusammenarbeit bei der Beauftragung externer Dienstleister wäre von der Verwaltungs- oder der Prüfbehörde zu koordinieren. Im Übrigen trat das AMS der Argumentation des BMASK bezüglich des Planstellenmangels bei.

Das BMUKK stimmte einer verstärkten Zusammenarbeit zu, sah aber besonders im IT-Bereich Schwierigkeiten.

Laut Stellungnahme der Landesregierung von Niederösterreich habe das BMWA bzw. das BMASK den Förderungsvertrag genehmigt. Er enthalte eine Leistungsbeschreibung sowie einen Maximalbetrag.

Laut Stellungnahme der Landesregierung von Salzburg seien alle Beauftragungen rechtskonform ausgeschrieben und der jeweilige Bestbieter beauftragt worden. Die Selbsterbringung ausgeschriebener Leistungen wäre zwar günstiger, sei aber aufgrund der Planstellenknappheit nicht möglich.

Beauftragung von externen Dienstleistungsunternehmen

Die Steiermärkische Landesregierung verwies darauf, die Vergabevorschriften eingehalten zu haben. Überdies sollte sich die Empfehlung des RH, die Selbsterstellung von bisher ausgeschriebenen Leistungen zu überlegen, auch an Niederösterreich und Tirol richten.

Laut Stellungnahme der Landesregierung von Tirol würde die Beauftragung künftig durch Werkvertrag erfolgen.

Der waff sowie der Wiener Stadtsenat wiesen darauf hin, im Bereich des OP Beschäftigung keine externen Dienstleister beschäftigt zu haben. Eine verstärkte Koordination durch das BMASK im IT-Bereich wäre aber zu begrüßen.

- 23.4** Der RH entgegnete der Landesregierung von Niederösterreich, dass die Beauftragung marktfähiger Dienstleistungen mittels Förderungsvertrags – statt mittels Werkvertrags – eine Ausschaltung des Wettbewerbs bedeutete und zu Beanstandungen durch die Europäischen Behörden führen könnte.

Gegenüber der Steiermärkischen Landesregierung verwies der RH auf die an die Länder Niederösterreich und Tirol gerichteten Empfehlungen. Kritik gegenüber anderen Ländern entbindet die Steiermark jedenfalls nicht von ihrer Sparsamkeitspflicht. Weiters verwies der RH auf die bestehende, unabhängige Geschäftsverbindung zu günstigeren Konditionen mit dem Subunternehmer. Die Steiermärkische Landesregierung sollte darauf achten, selbst die bestmöglichen Konditionen zu erhalten.

Verbuchung externer Dienstleistungen

- 24.1** (1) Das OP Beschäftigung legt unter Schwerpunkt 3b („Integration arbeitsmarktferner Personen“) die Förderung von spezifischen Maßnahmen zur Integration arbeitsmarktferner Personengruppen fest, wobei ausschließlich innovative Modellprojekte gefördert werden sollten. Die Förderung der Territorialen Beschäftigungspakte, die der Vernetzung und Unterstützung auch von 3b-Maßnahmen dienen (z.B. durch Beratung), ist in Schwerpunkt 5 geregelt.

Konträr zu diesen Vorgaben nahmen einige zwischengeschaltete Stellen auch Ausgaben für (meist externe) Beratung und Prozessbetreuung unter dem Schwerpunkt 3b in ihre Ausgabenmeldungen auf.

Das BMASK (Verwaltungsbehörde) erklärte gegenüber dem RH, dass es die Verbuchung dieser Ausgaben unter Schwerpunkt 3b nicht mehr als korrekt betrachte.

(2) Förderbare Maßnahmen unter Schwerpunkt 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) sind Unterstützungs- und Vernetzungsstrukturen sowie Studien, Monitoring, Evaluierungen und Öffentlichkeitsarbeit, nicht aber Aufgaben der First Level Control. Insbesondere die Werkverträge der Landesregierungen von Oberösterreich und Steiermark mit den externen Beratern enthielten demgegenüber unter „Finanzmanagement“ in Schwerpunkt 5 auch Aufgaben der First Level Control.

Das BMASK (Verwaltungsbehörde) kündigte gegenüber dem RH an, die Förderung der Territorialen Beschäftigungspakte im ersten Halbjahr 2010 einer Überprüfung zu unterziehen.

- 24.2** (1) Der RH erachtete die bisherige Verbuchung der externen Beratung und Förderungsbegleitung unter Schwerpunkt 3b („Integration arbeitsmarktferner Personen“) als nicht durch die Zielsetzung des Schwerpunkts 3b abgedeckt. Dadurch entstand eine Vermischung von Verwaltungsausgaben mit Ausgaben für förderungsbedürftige Personen, die eine transparente Darstellung der Mittelverwendung verhinderte.

Er empfahl dem BMASK (Verwaltungsbehörde), den zwischengeschalteten Stellen eine klare Information über die korrekte Verbuchung der Ausgaben für Projektunterstützung zu übermitteln. Die bisherigen Ausgabenmeldungen sollten im Hinblick auf nicht korrekte Erfassung dieser Ausgaben geprüft und gegebenenfalls richtig gestellt werden.

(2) Der RH erachtete Maßnahmen der First Level Control als nicht von den Zielsetzungen des Schwerpunkts 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) und den darin angeführten förderbaren Maßnahmen umfasst.

Er empfahl dem BMASK (Verwaltungsbehörde), diese Ausgaben zu kontrollieren und erforderlichenfalls Korrekturen zu veranlassen.

Ferner sollten die Oberösterreichische sowie die Steiermärkische Landesregierung keine Ausgaben der First Level Control im Rahmen des Schwerpunkts 5 geltend machen. Diese Ausgaben könnten allenfalls unter Schwerpunkt 6 („Technische Hilfe“) geltend gemacht werden.

- 24.3** *Das BMASK sagte die Umsetzung zu.*

Die Landesregierung von Oberösterreich verwies auf die ursprüngliche Zustimmung des BMASK (Verwaltungsbehörde). Nunmehr würden die Leistungen korrekt verbucht.

Beauftragung von externen Dienstleistungsunternehmen

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung habe die Verwaltungsbehörde die Verbuchung bewilligt. Die Kritik wäre somit nicht nachvollziehbar. Eine allfällige Prüfung und Korrektur würde zusätzliche Kosten verursachen.

Die Landesregierung von Tirol würde gemäß ihrer Stellungnahme mehr Information durch das BMASK begrüßen. Bezüglich allfälliger Korrekturen der Verbuchung wären deren Folgen zu bedenken.

- 24.4** Der RH entgegnete der Oberösterreichischen und Steiermärkischen Landesregierung, dass die kritisierte Verbuchung durch das OP Beschäftigung nicht gedeckt ist. Das BMASK (Verwaltungsbehörde) hatte sich gegenüber dem RH im selben Sinne geäußert. Im Vergleich zum Risiko von Rückforderungen durch die Kommission erachtete der RH die Kosten einer Überprüfung der Verbuchung für vertretbar.

Spezielle Probleme bei der Abwicklung von ESF-Mitteln

- 25.1** Probleme bei der Abwicklung von ESF-Mitteln ergaben sich weniger durch den Kontrollaufwand als vielmehr durch
- die Komplexität der Vorschriften und damit einhergehend Unklarheiten bezüglich ihrer Interpretation,
 - die Festlegung von Vorschriften durch die Kommission erst nach Beginn der Programmperiode sowie
 - hohe formale Anforderungen wie umfangreiches Dokumentations- und Berichtswesen.
- 25.2** Der RH empfahl dem BMASK als letztverantwortlicher Stelle, gegenüber der Kommission weiter auf eine Vereinfachung und Praxisorientierung des Regelwerkes zu drängen.
- 25.3** Das BMASK erklärte, dieser Empfehlung bereits nachgekommen zu sein und auch bezüglich der nächsten Strukturfondsperiode nachzukommen.

Das BMUKK stimmte zu und verwies bei nachträglichen Änderungen der Regeln durch die Kommission insbesondere auf entstehende Probleme mit Vertragspartnern.

Die Landesregierung von Tirol bestätigte die Komplexität des Regelwerks.

**Zusammenfassende
Schlussfolgerungen
zur Kostenerhebung**

26 Da die Kostenerfassung in den überprüften Stellen nicht speziell auf ESF-kofinanzierte Förderungen ausgerichtet war, erforderte es eine weitgehende Schätzung der für Kontrollen dieser Förderungen benötigten Leistungszeiten. Diese Schätzungen waren zumindest in den drei großen Organisationen AMS, BMASK/BSB und BMUKK von ausreichender Qualität, um ein realitätsnahes Abbild der tatsächlichen Kosten bieten zu können.

Neben den sich aus Schätzungen ergebenden Unsicherheiten führten die späte Genehmigung des OP Beschäftigung sowie die weiteren Verzögerungen bei der Einrichtung des Kontrollsystems dazu, dass typische Kontrolltätigkeiten bis Ende 2008 noch nicht angefallen waren.

Eine Darstellung der ermittelten Kosten an Hand des Indikators „Kosten der Kontrolle je 100 EUR Fördermittel“ ergab – je nach Bezugsbasis – Kosten der Kontrolle zwischen 3 EUR und 13 EUR je 100 EUR Fördermittel. Eine genauere Bestimmung war aufgrund des beschränkten Detaillierungsgrades der verfügbaren Daten nicht möglich. Ein realitätsnaher Wert liegt nach Ansicht des RH zwischen diesen beiden Extremwerten.

Eine aussagekräftige Hochrechnung der Kosten der Kontrolle für die gesamte Programmperiode erachtete der RH auf Basis der vorhandenen Daten als unzweckmäßig.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK

(1) Das im Bereich Europäischer Sozialfonds federführende BMASK sollte im Rahmen der Diskussionen mit der Kommission betreffend Kosten neben dem Nutzen von Kontrollen auch auf die nachteiligen Folgen hinweisen, bspw. die Nichtinanspruchnahme von EU-Förderungen aufgrund hoher administrativer Kosten oder die Bevorzugung von in der Förderungsabwicklung eingespielten Förderungsvorhaben. Dabei wäre bspw. auf eine adäquate Differenzierung der Kontrollerfordernisse nach der Förderungshöhe (Proportionalitätsprinzip) oder dem Förderungstyp zu dringen. (TZ 3)

(2) Das BMASK sollte intensive Anstrengungen unternehmen, um die durch eigene Strategiefestlegung sowie durch die Vorschriften zur Umsetzung des Operationellen Programms Beschäftigung (OP Beschäftigung) vorgegebenen weiteren Fristen zu erfüllen und rechtzeitig auf die dafür benötigten Ressourcen Bedacht zu nehmen. (TZ 12)

(3) Der Ressourcenbedarf für die Arbeiten zum Abschluss der laufenden Programmperiode 2007 bis 2013 und den Beginn der neuen Programmperiode wäre rechtzeitig bereitzustellen, um einen zügigen Start des neuen OP Beschäftigung zu ermöglichen. (TZ 14)

(4) Bei der Aktualisierung der Beschreibung des gegenwärtigen OP Beschäftigung sowie bei der Erstellung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems für die nächste Programmperiode sollte das BMASK die rechtzeitige Abstimmung zwischen den Beteiligten sicherstellen, um Lücken und Unklarheiten im Prozessablauf aufzudecken. (TZ 15)

(5) Bezüglich der Aktualisierung des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das OP Beschäftigung sollte allen zwischengeschalteten Stellen die Beschreibung des gesamten Verwaltungs- und Kontrollsystems übermittelt werden, so dass alle Beteiligten Informationen über das jeweils gültige Gesamtsystem besitzen. (TZ 15)

(6) Das BMASK (Bescheinigungsbehörde) sollte die regelkonforme Einhaltung des Bescheinigungsprozesses sicherstellen, um negative Folgewirkungen bei einer allfälligen Kontrolle durch EU-Organen zu vermeiden. (TZ 16)

(7) Der Bescheinigungsprozess wäre so zu gestalten, dass aus Beilagen zur Ausgabenerklärung klar ersichtlich ist, aus welchen von den zwischengeschalteten Stellen gemeldeten Beträgen (Ausgabenmeldungen) sich die Ausgabenerklärung zusammensetzt. Diese Information sollte in der Folge den zwischengeschalteten Stellen zugänglich sein, so dass diese die weitere Bearbeitung ihrer Ausgabenmeldung verfolgen können. (TZ 17)

(8) Das BMASK (Verwaltungsbehörde) sollte die First Level Control der zwischengeschalteten Stellen in Bezug auf den Arbeitsfortschritt beobachten und bei hohen Differenzen zwischen bewilligten und gemeldeten Förderungen auf effizienteren bzw. verstärkten Ressourceneinsatz dringen. (TZ 22)

(9) Das BMASK (Verwaltungsbehörde) sollte den zwischengeschalteten Stellen eine klare Information über die korrekte Verbuchung der Ausgaben für Projektunterstützung übermitteln. Die bisherigen Ausgabenmeldungen wären im Hinblick auf nicht korrekte Erfassung dieser Ausgaben zu prüfen und gegebenenfalls richtig zu stellen. (TZ 24)

(10) Das BMASK (Verwaltungsbehörde) sollte die unter dem Schwerpunkt 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) des OP Beschäftigung verbuchten Ausgaben im Hinblick auf darin eventuell enthaltene Tätigkeiten der First Level Control kontrollieren und erforderlichenfalls Korrekturen veranlassen. (TZ 24)

(11) Das BMASK als letztverantwortliche Stelle sollte gegenüber der Europäischen Kommission weiter auf eine Vereinfachung und Praxisorientierung des Regelwerks drängen. (TZ 25)

BMASK, BMUKK

(12) BMASK und BMUKK sollten die verpflichtende Einführung einer für die Bundesministerien einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung bis 2013 dazu nutzen, EU-Mittel-bezogene Tätigkeiten als eigene Aufgaben bzw. Kostenträger zu definieren. (TZ 18)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMASK, BMUKK,
Arbeitsmarktservice
Österreich (AMS),
Bundessozialamt
(BSB), Landesregie-
rungen von Nieder-
österreich, Ober-
österreich, Salzburg,
Steiermark, Tirol,
Vorarlberg und Wie-
ner ArbeitnehmerIn-
nen Förderungsfonds
(waff)

(13) Das BMASK und alle zwischengeschalteten Stellen sollten bei der Vergabe von Leistungen in vergleichbaren Sachgebieten enger zusammenarbeiten. (TZ 23)

BMASK, AMS, Landes-
regierungen von Salz-
burg und Steiermark

(14) Das BMASK, das AMS sowie die Landesregierungen von Salz-
burg und Steiermark sollten die Angemessenheit der geleisteten
Entgelte für vergebene Leistungen überdenken. (TZ 23)

(15) Das BMASK, das AMS sowie die Landesregierungen von Salz-
burg und Steiermark sollten angesichts der hohen Tagsätze für
Fremdleistungen Kosten-Nutzen-Überlegungen anstellen, ob eine
Umschichtung bzw. Erhöhung eigener Ressourcen, um die eingekauf-
ten Leistungen selbst zu erbringen, wirtschaftlich wäre. Dies hätte
auch den Vorteil, entsprechend breites Know-how bei den Dienst-
stellen zu generieren, das eine zügige Planung und Implementie-
rung des Kontrollsystems sowie die notwendigen Abschlussarbeiten
einer Programmperiode besser gewährleisten könnte. (TZ 23)

Landesregierungen
von Niederösterreich
und Tirol

(16) Die Landesregierungen von Niederösterreich und Tirol sollten
die Beauftragung externer Dienstleister nicht durch Förderungsver-
träge, sondern durch Werkverträge, in denen die erwarteten Lei-
stungen und die dafür jeweils zu leistenden Entgelte klar definiert
sind, vornehmen. (TZ 23)

Landesregierungen
von Oberösterreich
und Steiermark

(17) Die Landesregierungen von Oberösterreich und Steiermark
sollten keine Ausgaben der First Level Control im Rahmen des
Schwerpunkts 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) geltend machen.
Diese Ausgaben könnten allenfalls unter Schwerpunkt 6 („Technische
Hilfe“) geltend gemacht werden. (TZ 24)

Landesregierung von
Niederösterreich

(18) Die Landesregierung von Niederösterreich sollte die Bescheinigungsprotokolle durch den Leiter der bescheinigenden zwischengeschalteten Stelle (Leiter der Buchhaltungsdirektion) unterfertigen lassen. (TZ 16)

Landesregierung von
Oberösterreich

(19) Die Landesregierung von Oberösterreich sollte bescheinigende und verwaltende zwischengeschaltete Stellen auf der gleichen hierarchischen Ebene ansiedeln, um die gebotene Aufgabentrennung dieser Stellen sicherzustellen. (TZ 16)

Steiermärkische
Landesregierung

(20) Die künftigen Vertragsbeziehungen mit externen Dienstleistungsunternehmen wären dahingehend zu überdenken, dass das Land von der Heranziehung eines günstigen Sub-Auftragnehmers auch selbst profitieren kann. (TZ 23)

Landesregierung von
Vorarlberg

(21) Die Landesregierung von Vorarlberg sollte auf die Unterfertigung des Bescheinigungsprotokolls durch die bescheinigende zwischengeschaltete Stelle achten und die Vermengung der Funktionen von bescheinigender und verwaltender Stelle vermeiden. (TZ 16)