



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2012/7

Bericht des Rechnungshofes

**Erhaltungsmaßnahmen
bei Autobahnen und
Schnellstraßen**

EU-Finanzbericht 2010

LEADER 2007 bis 2013

Österreichisches Patentamt

Rechnungshof
ZL 860.132/002-1B1/12

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 – 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

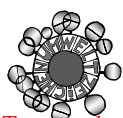
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im August 2012



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.

www.parlament.gv.at



Bericht des Rechnungshofes

**Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und
Schnellstraßen**

EU-Finanzbericht 2010

LEADER 2007 bis 2013

Österreichisches Patentamt

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

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



Inhaltsverzeichnis

BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen _____	5
BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
BMASK	der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
BMF	Finanzen	
BMLFUW	Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	EU-Finanzbericht 2010 _____	83
BMLFUW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	LEADER 2007 bis 2013 _____	239
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Österreichisches Patentamt _____	449





Bericht des Rechnungshofes

Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	9

BMVIT**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie****Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen**

KURZFASSUNG _____	11
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	20
Organisation des Bestandsmanagements _____	22
Erfassung des baulichen Zustands _____	24
Dokumentation und Bewertung der Daten _____	32
Bauprogramm _____	38
Budget - Kostenentwicklung _____	44
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	61

ANHANG

Budgetszenarien _____	65
Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen _____	77

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Unternehmensstruktur ASFINAG _____	20
Abbildung 2:	Unternehmensstruktur ASFINAG Service GmbH_____	22
Tabelle 1:	Zustandswerte, Stand 2009 _____	25
Tabelle 2:	Mängel in Datenbanken _____	33
Tabelle 3:	Bauprogramm 2006 bis 2010 _____	44
Abbildung 3:	Aufwendungen Erhaltung 2006 bis 2010_____	45
Tabelle 4:	Budgetszenarien 100 bis 140 Mill. EUR – Ent- wicklung mittlerer Straßenzustand (Gesamtwert) ____	47
Abbildung 4:	Szenarien (100 bis 180 Mill. EUR) - Ent- wicklung mittlerer Straßenzustand (Gesamtwert) 2005 bis 2028 _____	48
Abbildung 5:	Szenarien (100 bis 180 Mill. EUR) - Entwicklung der Rückstandslängen 2005 bis 2028_____	49
Abbildung 6:	Zustandsentwicklung Gesamtwert (Null Mill. EUR) __	50
Abbildung 7:	Zustandsentwicklung Gesamtwert (100 Mill. EUR) ____	50
Abbildung 8:	Zustandsentwicklung Gesamtwert (120 Mill. EUR) ____	51
Abbildung 9:	Zustandsentwicklung Gesamtwert (140 Mill. EUR) ____	51
Abbildung 10:	Zustandsentwicklung Gesamtwert (180 Mill. EUR) ____	52
Abbildung 11:	Bauprogramm 2010, Vergleich Erhaltungs- management Vorschlag_____	56

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bau Management GmbH
BMVIT bzw.	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie beziehungsweise
EMS	Erhaltungsmanagement Service
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.F.	in der Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
km	Kilometer
km/h	Kilometer pro Stunde
lit.	litera
max.	maximal
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
PM-System	Pavement Management System
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RVS	Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen
S.	Seite
StVO	Straßenverkehrsordnung
TZ	Textzahl(en)
udgl.	und dergleichen
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen

Im Sinne des optimierten Einsatzes öffentlicher Mittel könnte der durchschnittliche Straßenzustand im ASFINAG–Straßennetz (Autobahnen und Schnellstraßen) bereits mit einem jährlichen Investitionsvolumen von 100 Mill. EUR für Erhaltungsmaßnahmen (anstatt bisher 140 Mill. EUR) verbessert werden. Die ASFINAG kam dem entgegen, indem sie im genehmigten Bauprogramm 2012 bis 2017 anteilige Straßenoberbaukosten von durchschnittlich 108 Mill. EUR pro Jahr vorsah.

Die Servicegesellschaften der ASFINAG hatten ein umfassendes, strukturiertes und prozessorientiertes System des Erhaltungsmanagements aufgebaut. Sie nutzten in systematischer Weise vernetzte Datenbanksysteme. Zum Teil waren jedoch Einzeldaten nicht richtig, vollständig und aktuell. Die Qualitätssicherungssysteme waren verbesserungsfähig.

Auch war es auf Basis der den Servicegesellschaften zur Verfügung stehenden Daten nicht möglich, zu überprüfen, ob die Planungsvorgaben betreffend das Erhaltungsbudget für Oberbaumaßnahmen (zuletzt 140 Mill. EUR je Jahr) tatsächlich eingehalten worden waren.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Prüfungsziel war die Beurteilung der baulichen Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen (Bestandsmanagement) bei den Servicegesellschaften der ASFINAG (ASFINAG Service GmbH und ASFINAG Alpenstraßen GmbH).

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- die Erfassung des baulichen Zustands von Straßen und Kunstbauten (Brücken, Tunnel, Lärmschutzwände, Verkehrstelematikanlagen udgl.),

Kurzfassung

- die Auswertung und Dokumentation der Zustandsdaten,
- die Konzeption und Priorisierung baulicher Erhaltungsmaßnahmen sowie
- die Nutzbarmachung der Daten des Erhaltungsmanagements Service (EMS) für die technischen Ausführungsstandards von Neubauprojekten. (TZ 1)

Organisation

Die Servicegesellschaften der ASFINAG haben die Verfügbarkeit der Autobahnen und Schnellstraßen sicherzustellen. Dabei kommt dem Bestandsmanagement die Aufgabe zu, einen geeigneten Zustand hinsichtlich der Gebrauchsfähigkeit und der Bausubstanz der bestehenden Autobahnen und Schnellstraßen zu gewährleisten. Sie implementierten ein EMS-System, das neben der Erhaltung des Straßenerbaus auch die Erhaltung der Kunstbauten beinhaltet. Daraus, sowie aus Planungen für Bestandsnetz und Neubau, wurde das Bauprogramm entwickelt. (TZ 2)

Für die Aufgaben des Bestandsmanagements hatte die ASFINAG in Prozessbeschreibungen Aufgaben, Beteiligte, Verantwortlichkeiten und Funktionen definiert. Die Servicegesellschaften der ASFINAG hatten den laufenden Betrieb sicherzustellen. Baumaßnahmen – sei es zur Instandsetzung und zur Erweiterung oder zum Neubau – wickelte grundsätzlich die ASFINAG Bau Management GmbH ab. (TZ 3)

Erfassung des baulichen Zustands

Der Straßenerbau ist gemäß den Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen regelmäßig zu überprüfen und der bauliche Zustand zu erfassen. Die messtechnische Erfassung erfolgte mittels eines Systems, das auf einem Spezial-Messfahrzeug aufgebaut ist; es wurde vom Austrian Institute of Technology, vormals Arsenal Research (Österreichische Forschungs- und Prüfzentrum Arsenal Ges.m.b.H.) in Zusammenarbeit mit technischen Universitäten entwickelt und ist als Standardmesssystem den Richtlinien zu Grunde gelegt.

Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen

Das Spezial-Messfahrzeug erfasste die erhaltungsrelevanten Messgrößen

- Griffigkeit,
- Querebenheit (Spurrinntiefe sowie theoretische Wasserfilmtiefe),
- Längsebenheit und
- Textur (geometrische Feingestalt der Fahrbahnoberfläche)

während der Fahrt im fließenden Verkehr. Aus diesen Messergebnissen – sowie weiteren erfassten Daten wie Verkehrsaufkommen, Alter der Bausubstanz udgl. errechnete ein externer Dienstleister Zustandsklassen zur Bewertung des Straßenzustands (Gebrauchs-, Substanz- und Gesamtwert). Die Klasse „eins“ steht für sehr guten, „fünf“ für einen sehr schlechten Zustand.

Die ASFINAG erfasste und beobachtete vorteilhafterweise die Teilwerte in ihrer Bedeutung für die Bewertung des Anlagevermögens (Substanzwert) bzw. für die Sicherheit und den Komfort die Straßenbenutzer als Kunden der ASFINAG (Gebrauchswert) von einander getrennt. (TZ 4)

Zustandswerte, Stand 2009			
Kilometer Richtungsfahrbahn Autobahnen und Schnellstraßen ¹			
Zustandsklasse	Substanzwert	Gebrauchswert	Gesamtwert
1	1.218	83	83
2	1.089	1.489	1.241
3	471	1.956	1.326
4	307	440	1.312
5	1.050	173	173

¹ Längenungenauigkeiten aufgrund von Messmethodik und Rundungen;
Gebrauchswert: Indikator, der die Fahrsicherheit und den Fahrkomfort charakterisiert;
Substanzwert: definiert die strukturelle Beschaffenheit der Oberbaukonstruktion; neben Oberflächenschäden werden auch Informationen über den Schichtaufbau und die Altersstruktur berücksichtigt;
Gesamtwert: soll als Funktion von Gebrauchs- und Substanzwert sowohl die auf den Straßenutzer bezogenen Erhaltungsziele (Fahrkomfort und Fahrsicherheit) als auch jene Vorgaben, die aus Sicht des Straßenbetreibers anzustreben sind (Erhaltung der Substanz), gleichermaßen berücksichtigen.

Quelle: Dr. Alfred Weninger-Vycudil (PMS-Consult GmbH), März 2011

Kurzfassung

Als Bewertungsgrundlagen der Brücken dienten die Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen, ein Arbeitspapier der Österreichischen Forschungsgesellschaft Straße-Schiene-Verkehr sowie ein Musterbefund und ein Leitfaden der ASFINAG. Wie bei der Bewertung des Oberbaus zogen die Servicegesellschaften das System der Zustandsklassen heran, wobei sie Einzelteile, Bauteile und den Gesamtwert der Brücke benoteten. Dieser Benotung lagen keine Berechnungsformeln, sondern Expertenbewertungen zu Grunde. (TZ 5)

Kontrollen der Brücken führten Mitarbeiter der Servicegesellschaften, die – selteneren und technisch aufwendigeren – Prüfungen in der Regel externe Zivilingenieurbüros durch; dies, um bestmögliche Objektivität sicherzustellen und ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten. In der Praxis führte allerdings teilweise ein und derselbe Mitarbeiter der ASFINAG Service GmbH Kontrollen und Prüfungen einer Brücke durch. Dadurch entsprachen die Servicegesellschaften nicht bei allen Prüfungen und Kontrollen durchgehend dem Vier-Augen-Prinzip. (TZ 6)

Tunnelbauwerke wurden gemäß den Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen sowohl bautechnisch als auch hinsichtlich der elektrotechnischen und maschinellen Einrichtungen überwacht. Die Servicegesellschaften führten bei den elektrotechnischen und maschinellen Einrichtungen sowohl die Kontrollen als auch die Prüfungen grundsätzlich mit eigenem Personal durch. Die bautechnische Überwachung war im Rahmen ihres Bereichs EMS gleich wie bei den Brücken organisiert. Für die Kontrollen und Prüfungen der elektrotechnischen und maschinellen Tunneleinrichtungen entwickelten die Servicegesellschaften ein Erfassung- und Bewertungssystem. (TZ 7)

Die ASFINAG beauftragte im Jahr 2007 die Abwicklung ihres Pavement Management Systems (Erhaltungssystem für den Straßenoberbau; in der Folge PM-System) für einen Zeitraum von drei Jahren. Von zwölf Interessenten, die im Zuge des Vergabeverfahrens die Ausschreibungsunterlagen abholten, gab nur eine Bietergemeinschaft ein Angebot ab. Sie bekam den Auftrag für den Leistungszeitraum 2007 bis 2013 mit einer Auftragssumme von rd. 730.000 EUR. Die ASFINAG stellte keine Überlegungen an, internes Know-how für diese Aufgabenstellung aufzubauen. (TZ 8)

Das Messsystem für die Zustandserfassung des Oberbaus bietet in Österreich ausschließlich das Austrian Institute of Technology (als akkreditierte Prüfanstalt) an. Die ASFINAG konnte – aufgrund fehlender Mitbewerber – keine Preisankünfte einholen. Bei den Direktvergaben der Messkampagnen kam es daher zu keinem Preisvergleich

oder einer anderen Form des Wettbewerbs. Die Kosten der Messkampagnen einschließlich Abnahme- und Gewährleistungsprüfungen für die Jahre 2004 bis 2013 werden insgesamt rd. 2,9 Mill. EUR betragen. Überlegungen, diese Kernaufgabe selbst durchzuführen, stellte die ASFINAG nicht an. (TZ 9)

Dokumentation und Bewertung der Daten

Die ASFINAG verwendete für sämtliche Anlagenteile IT-gestützte Datenbanken (PM-System und Bauwerksdatenbank). Darin wurden die Zustandsdaten erfasst, gepflegt und erweitert. Die Pflege der Oberbaudaten in die Bauwerksdatenbank erfolgte durch einen externen Auftragnehmer. Die Zustandsdaten von Kunstbauten (Brücken, Tunnel, Lärmschutzwände udgl.) pflegten Mitarbeiter der ASFINAG direkt in die Bauwerksdatenbank ein. Zum Zeitpunkt der Gebärungsprüfung hatte die ASFINAG ein Pilotprojekt für ein langfristiges Erhaltungskonzept von Kunstbauten beauftragt. (TZ 10)

Nach Baufertigstellung übermittelte die ASFINAG Bau Management GmbH die neuen Bauwerksdaten an die Servicegesellschaften. Diese hatten die Daten für die Bauwerksdatenbank zu plausibilisieren und in das System einzupflegen bzw. an den externen Auftragnehmer zur Einarbeitung in das PM-System zu melden. Der RH stellte mehrfach fehler- oder lückenhafte Werte in den Datenbanken fest. Dies führte dazu, dass das PM-System unrichtige Maßnahmenvorschläge generierte. (TZ 11)

Die aktuellen Zustandsdaten des Oberbaus waren nach Abschluss einer Baumaßnahme in die Datenbanken einzugeben. Die Daten der Prüfergebnisse von Kunstbauten gab das EMS üblicherweise im Zeitraum Jänner bis März für das jeweilige Vorjahr ein. Unregelmäßige Zeitpunkte der Dateneingaben führten dazu, dass die Aktualität und Richtigkeit der Daten nicht immer gesichert war. (TZ 12)

Nach Baumaßnahmen wurden Zustandsdaten des Oberbaus im PM-System auf ein idealtypisches Neubauniveau rückgesetzt. Unabhängig davon schrieb das PM-System alle Werte entsprechend den Qualitätskurven bis zur nächsten Messung fort. Das heißt, der Verschleiß der Bauwerke wurde gemäß Berechnungsmodell des PM-Systems rechnerisch simuliert. Das Datum von Prüfungen und Messkampagnen sowie die Basis der Daten (geschätzt, gemessen oder im System berechnet) waren aber in den Datenbanken nicht ausgewiesen. (TZ 13)

Kurzfassung

Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Straßenabschnitten, die wegen des Fahrbahnzustands oder sonstigen Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit galten, gründeten in Einzelfällen nicht auf Verordnungen gemäß Straßenverkehrsordnung (StVO). Das BMVIT kam seinem gesetzlichen Auftrag zur regelmäßigen Evaluierung der Verkehrsbeschränkungen gemäß StVO nicht nach. (TZ 14)

Bauprogramm

Für die Erstellung des Bauprogramms dienten grundsätzlich die strategischen Ziele der ASFINAG als Leitlinien. Mittelfristige für die Erhaltung bzw. Instandsetzung der Anlagen spezifizierte Ziele waren nur hinsichtlich der Zustandswerte des Oberbaus definiert. In den jährlichen Planungsprämissen wurden dafür regelmäßig 140 Mill. EUR als Jahresbudget vorgesehen. Die ASFINAG gab weder hinsichtlich der Entwicklung positiver Zustandsnoten des Straßennetzes oder einzelner Qualitätsmerkmale (z.B. Griffbarkeit oder Spurrinnen) noch für die Planung von Instandsetzungsmaßnahmen an Kunstbauten spezifische Ziele vor. (TZ 15)

Die ASFINAG regelte die Erstellung des Bauprogramms in einem für alle Gesellschaften des Konzerns gültigen Prozess. Auf Basis der Vorschläge der Servicegesellschaften wurde das Bauprogramm für Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in Abstimmungsgesprächen mit dem Controlling, der ASFINAG Bau Management GmbH sowie der Technischen Koordination der ASFINAG entwickelt. Budgets wurden für das Planungsjahr sowie sechs Folgejahre festgelegt. Abgestimmte Kostensätze/Benchmarks dienten als Grundlagen für die Schätzungen der Projektkosten. (TZ 16)

Der externe Betreiber des PM-Systems erstellte Vorschläge für Maßnahmen am Oberbau auf Basis mehrerer Szenarien; jene für Erhaltungsmaßnahmen an Kunstbauten basierten im Wesentlichen auf der Interpretation der Prüf- und Kontrollergebnisse. Zustandsprognosemodelle wurden anders als bei Oberbauten nicht angewendet. (TZ 17)

Die Maßnahmenvorschläge des PM-Systems berücksichtigten Geschwindigkeitsbeschränkungen – und deren Nutzen bei schlechten Straßenzustandswerten – nicht, obwohl dies einen späteren Zeitpunkt von Sanierungen – und damit einen Kostenvorteil – bewirken hätte können. (TZ 18)

Der externe Betreiber des PM-Systems, der die Vorschläge für Erhaltungsmaßnahmen am Oberbau zu erstellen hatte, bezog in seine Überlegungen und Kalkulationen auch Generalsanierungskonzepte ein. Teilweise entsprachen diese nicht mehr der aktuellen Ausbau-situation zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung. (TZ 19)

Budget- und Kostenentwicklung

Während das Gesamtbauvolumen der ASFINAG im Jahr 2010 – bedingt durch die Evaluierung des Neubauprogramms im Gefolge der internationalen Finanzkrise – im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2009 einen deutlichen Rückgang zeigte, stiegen die Aufwendungen für bauliche Erhaltungsmaßnahmen noch an. Dies bewirkte einen Anstieg der spezifischen Erhaltungsaufwendungen je km Fahrstreifen von rd. 35.000 EUR auf rd. 40.000 EUR (2006 bis 2010). Bei einzelnen Projekten des Bestandsmanagements waren häufige und erhebliche Veränderungen – kosten-, leistungs- und terminmäßig – festzustellen. (TZ 20)

Der externe Betreiber des PM-Systems wertete mehrere Szenarien für die Investitionen in die Erhaltung des Oberbaus aus. Die Bauprogrammplanung der ASFINAG basierte ausschließlich auf dem Szenario 140 Mill. EUR. Wie der Szenarienvergleich zeigt, kann bereits bei einer jährlichen Investition von 100 Mill. EUR der Zustand des Gesamtnetzes sukzessive verbessert werden. Für die Erhaltungsmaßnahmen im ASFINAG-Straßennetz (Autobahnen und Schnellstraßen) bestand damit ein Potenzial für die Optimierung des Einsatzes öffentlicher Mittel von bis zu 40 Mill. EUR pro Jahr, wobei trotzdem der durchschnittliche Straßenzustand verbessert werden kann. Über dieses Volumen könnte die ASFINAG disponieren und bei entsprechender Priorisierung der Ziele anderweitig verfügen. (TZ 21)

Das den baulichen Erhaltungsmaßnahmen im Bauprogramm zugeordnete und in Bauprojekte gegliederte Budget folgte anderen – auf die Umsetzung von Baumaßnahmen abgestellten – Strukturen als das EMS vorschlug. Dies erschwerte es, die Umsetzung der Maßnahmenvorschläge des EMS im genehmigten Bauprogramm nachzuvollziehen. So war es auch nicht möglich, zu überprüfen, ob spezifische Planungsvorgaben betreffend das Erhaltungsbudget für Oberbaumaßnahmen (140 Mill. EUR je Jahr) tatsächlich eingehalten worden waren. (TZ 22, 23)

Kurzfassung

Die ASFINAG Bau Management GmbH beauftragte für die vertieften Prüfungen zur Analyse des Zustands und in weiterer Folge zur detaillierten Definition der erforderlichen Baumaßnahme durchwegs externe Prüflabors bzw. Zivilingenieure. Routinemäßige Sondierungs- und Analyseaufgaben für die Vorbereitung von Bauprojekten hätten aber auch von den qualifizierten Mitarbeitern der ASFINAG ausgeführt werden können. (TZ 24)

Die Servicegesellschaften waren in der Phase der Bauausführung bei Qualitätssicherungsschritten nicht eingebunden; die Verantwortung bei Änderungen der Ausführungsqualität, insbesondere im Zusammenhang mit Leistungsänderungen/Mehrkostenforderungen, lag ausschließlich bei der ASFINAG Bau Management GmbH. Erhaltungsrelevante Änderungen wären jedoch aus Sicht der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit abzustimmen sowie insbesondere unter Berücksichtigung der Life-Cycle-Costs zu beurteilen gewesen. (TZ 25)

Bei der Umsetzung eines Bauprojekts war die Ausschreibung der Baumaßnahmen bereits abgewickelt und der Beginn der Baumaßnahmen festgesetzt, bevor der Aufsichtsrat die Maßnahme genehmigte. (TZ 26)



Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen

Kenndaten der Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft (ASFINAG)														
Unternehmensgegenstand	Finanzierung, Planung, Bau und Erhaltung der bemauteten Bundesstraßen													
Rechtsgrundlagen	ASFINAG–Gesetz, BGBl. Nr. 591/1982 i.d.F. BGBl. I Nr. 82/2007 ASFINAG–Ermächtigungsgesetz 1997, BGBl. I Nr. 113/1997 i.d.F. BGBl. I Nr. 26/2006													
Grundkapital	392.433.304,51 EUR													
Eigentümer	Republik Österreich													
Investitionen 2010 (Bauprogramm)	752,7 Mill. EUR													
Vorstandsmitglieder (2010)	zwei													
Anzahl der Mitarbeiter (31. Dezember 2010)	2.719													
Länge des Streckennetzes (31. Dezember 2010)	<table border="0"> <tr> <td>Autobahnen</td> <td>1.719 km</td> </tr> <tr> <td>Fahrstreifen</td> <td>7.479 km</td> </tr> <tr> <td>Schnellstraßen</td> <td>457 km</td> </tr> <tr> <td>Fahrstreifen</td> <td>1.723 km</td> </tr> <tr> <td>Summe</td> <td>2.176 km</td> </tr> <tr> <td>Fahrstreifen</td> <td>9.202 km</td> </tr> </table>		Autobahnen	1.719 km	Fahrstreifen	7.479 km	Schnellstraßen	457 km	Fahrstreifen	1.723 km	Summe	2.176 km	Fahrstreifen	9.202 km
Autobahnen	1.719 km													
Fahrstreifen	7.479 km													
Schnellstraßen	457 km													
Fahrstreifen	1.723 km													
Summe	2.176 km													
Fahrstreifen	9.202 km													
Eigentümer Servicegesellschaften (Beteiligungsverhältnisse)														
ASFINAG Service GmbH														
Gesellschafter	Stammeinlage	Anteil												
	in EUR	in %												
1 ASFINAG	12.750.000	85,000												
2 Land NÖ	750.000	5,000												
3 Land Wien	250.000	1,667												
4 Land Burgenland	250.000	1,667												
5 OÖ Verkehrsholding GmbH	325.000	2,167												
6 Land Salzburg	175.000	1,167												
7 Land Kärnten	250.000	1,667												
8 Land Steiermark	250.000	1,667												
Summe	15.000.000	100,000												
ASFINAG Alpenstraßen GmbH														
1 ASFINAG	2.550.000	51,000												
2 Land Vorarlberg	653.415	13,068												
3 Land Tirol	1.796.585	35,932												
Summe	5.000.000	100,000												

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2011 die baulichen Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen (Bestandsmanagement) hinsichtlich des Zeitraums 2005 bis 2010.

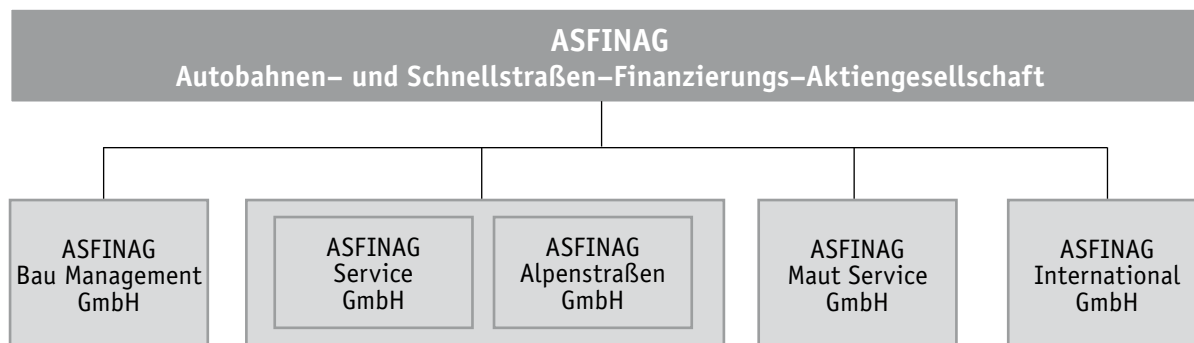
Ziel der Gebarungüberprüfung war es, die bauliche Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes zu beurteilen. Diese ist eine der Kernaufgaben der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG)¹.

Die beiden Tochtergesellschaften der ASFINAG, die ASFINAG Service GmbH (für Ostösterreich) und die ASFINAG Alpenstraßen GmbH (für Tirol und Vorarlberg), nehmen diese Aufgabe – neben anderen – wahr. In der Folge werden diese beiden Gesellschaften als „Servicegesellschaften“ bezeichnet.

Soweit die bauliche Umsetzung von Projekten betroffen war, bezog der RH auch Handlungen und Maßnahmen der ASFINAG Bau Management GmbH (ASFINAG BMG) in die Überprüfung ein.

Die ASFINAG ist dabei wie folgt aufgebaut:

Abbildung 1: Unternehmensstruktur ASFINAG



Quelle: ASFINAG

¹ Kernaufgaben der ASFINAG sind die Planung, der Bau, der Betrieb, die Erhaltung und die Bemannung eines leistungsfähigen, auf die Bedürfnisse der Nutzer zugeschnittenen Autobahnen- und Schnellstraßennetzes. Oberstes Ziel ist es, Verkehrsfluss, Sicherheit und Fahrkomfort auf Österreichs hochrangigem Straßennetz zu gewährleisten und kontinuierlich zu optimieren.



Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren:

- die Erfassung des baulichen Zustands von Straßen und Kunstbauten (Brücken, Tunnel, Lärmschutzwände, Verkehrstelematikanlagen udgl.),
- die Auswertung und Dokumentation der Zustandsdaten,
- die Konzeption und Priorisierung baulicher Erhaltungsmaßnahmen sowie
- die Nutzbarmachung der Daten des Erhaltungsmanagement Service (EMS) für die technischen Ausführungsstandards von Neubauvorhaben.

Soweit im Prüfungsergebnis nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer.

Zu den im Dezember 2011 übermittelten Prüfungsmittellungen nahm die ASFINAG Service GmbH im Jänner 2012 und das BMVIT im März 2012 Stellung. Die zum Teil mit geringen Anteilen an der ASFINAG Service GmbH bzw. an der ASFINAG Alpenstraßen GmbH beteiligten Bundesländer verzichteten² – mit Ausnahme der Länder Steiermark (Stellungnahme vom April 2012) und Tirol (Stellungnahme vom Februar 2012) – auf eine inhaltliche Stellungnahme. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im Juni 2012.

² Die Bundesländer waren wie folgt an den Gesellschaften der ASFINAG beteiligt:

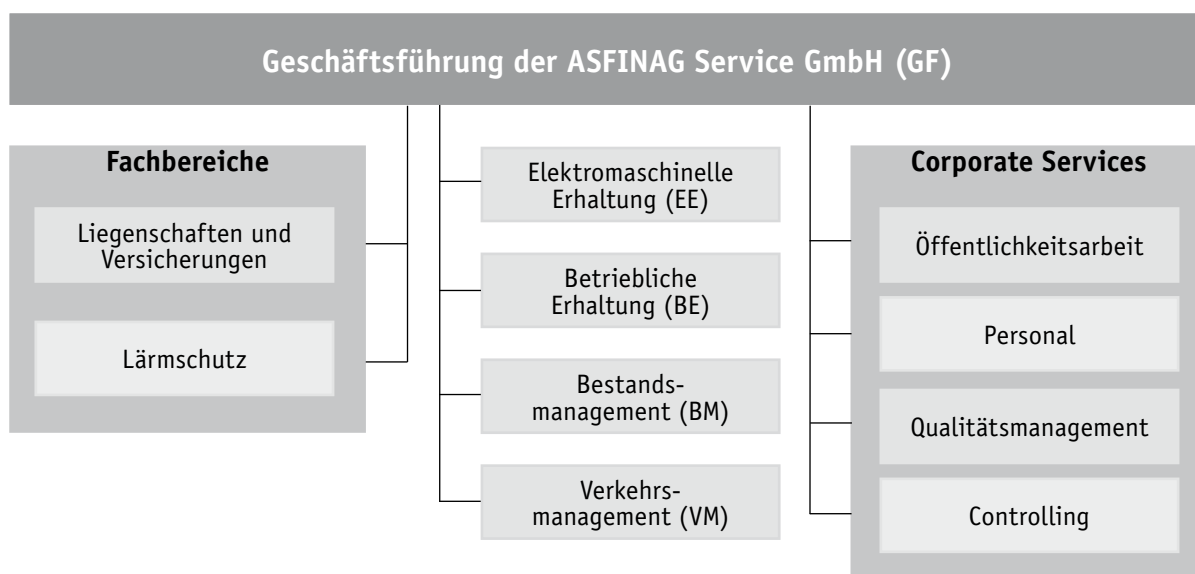
ASFINAG Alpenstraßen GmbH:	Tirol	35,93 %
	Vorarlberg	13,07 %
ASFINAG Service GmbH:	Burgenland	1,67 %
	Kärnten	1,67 %
	Niederösterreich	5 %
	Oberösterreich	2,17 %
	Salzburg	1,17 %
	Steiermark	1,67 %
Wien	1,67 %	

Organisation des Bestandsmanagements

Zuständigkeiten **2** Die Servicegesellschaften haben die Verfügbarkeit der Autobahnen und Schnellstraßen sicherzustellen.

Sie sind, wie das Beispiel der ASFINAG Service GmbH zeigt, folgendermaßen aufgebaut:

Abbildung 2: Unternehmensstruktur ASFINAG Service GmbH



Quelle: ASFINAG

Der ASFINAG Service GmbH kam neben dem Verkehrsmanagement³ und der betrieblichen Erhaltung⁴ das Bestandsmanagement als Kernaufgabe zu; es hatte einen geeigneten Zustand hinsichtlich der Gebrauchsfähigkeit und der Bausubstanz der bestehenden Autobahnen und Schnellstraßen zu gewährleisten. Die Elektromaschinelle Erhaltung hat neben der Überwachung des Verkehrs und der technischen Anlagen sowohl in

³ Die Abteilung Verkehrsmanagement hat den Verkehr abzuwickeln. Weiters betreibt sie die telematischen Anlagen. Weitere Kernbereiche sind das Verkehrssicherheits-, Baustellen- und Netzmanagement sowie Verkehrsprognose und Verkehrsstatistik.

⁴ Die Hauptaufgaben der betrieblichen Erhaltung sind saisonbedingt notwendige Leistungen des Winterdienstes und der Grünflächenpflege sowie die laufende Kontrolle des Streckenzustands und aller zu erhaltender Streckenteile (Kunstabauten, Ausstattung, Nebenflächen, Entwässerung). Verbunden mit diesen Kontrollleistungen sind häufig auch Wartungs- und Instandhaltungstätigkeiten. Weitere Leistungen der betrieblichen Erhaltung sind die Durchführung von Absicherungsarbeiten für Baustellen und bei Unfällen sowie die Behebung von Unfallschäden und sämtliche Reinigungsleistungen (Tunnelanlagen, Parkplatzanlagen inkl. WC-Anlagen).



Organisation des Bestandsmanagements



Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen
und Schnellstraßen

Tunnels als auch auf der Freilandstrecke die Instandhaltungsmaßnahmen sämtlicher elektromaschinellem Anlagen durchzuführen⁵.

Bereits im Jahr 1998 begann die ASFINAG daher, innerhalb ihres Konzerns das so genannte Pavement Management System (PM-System)⁶ zu installieren. Es handelt sich dabei um ein System, das unter Heranziehung einer Straßenzustandsprognose jene Erhaltungsmaßnahmen ermittelt, die unter bestimmten Randbedingungen eine wirtschaftlich optimale Lösung darstellen.

Weiterführend wurde neben dem PM-System schrittweise ein „umfassenderes“ EMS-System aufgebaut und implementiert, das neben der Erhaltung des Straßenoberbaus auch die Erhaltung der Kunstbauten (Brücken, Tunnel, Lärmschutzwände udgl.) beinhaltet.

Daraus, sowie aus Planungen für Bestandsnetz und Neubau, wurde das Bauprogramm entwickelt, welches die ASFINAG BMG umsetzte. Das Bestandsmanagement der Servicegesellschaften gab Kleinbaumaßnahmen⁷ selbst in Auftrag. Lediglich Instandhaltungsmaßnahmen, wie die Beseitigung von Unfallschäden sowie Kleinreparaturen, führte die Betriebliche Erhaltung mit eigenem Personal durch.

Kernprozesse

- 3.1** Für die Aufgaben des Bestandsmanagements hat die ASFINAG in Prozessbeschreibungen Aufgaben, Beteiligte, Verantwortlichkeiten und Funktionen definiert. Die Servicegesellschaften übernahmen die Überwachung und Erhaltung des baulichen Zustands aller Anlagen, entweder nach der Übernahme der Autobahnen und Schnellstraßen aus dem Verwaltungsbereich der Bundesländer⁸ oder nach ihrer Errichtung. In der Folge hatten sie den laufenden Betrieb sicherzustellen.

Baumaßnahmen – zur Instandsetzung oder zur Erweiterung – wickelte, ebenso wie den Neubau, grundsätzlich die ASFINAG BMG ab. Nach der Durchführung der baulichen Instandsetzungsprojekte und Abnahme der Bauleistungen gingen die betroffenen Streckenabschnitte oder Bauten wieder in den Betrieb der Servicegesellschaften über.

⁵ Darüber hinaus ist die Verkehrssteuerung in den Bundesländern Tirol und Vorarlberg sowie die Instandsetzung von Bundesstraßen, Letzteres nach Maßgabe der Beauftragung durch die ASFINAG, Gegenstand der ASFINAG Service GmbH.

⁶ Darunter ist das Managementsystem zur systematischen Erhaltung des Straßenoberbaus zu verstehen.

⁷ Das sind in der ASFINAG Service GmbH Baumaßnahmen mit einem Umfang von bis zu 200.000 EUR, bei der ASFINAG Alpenstraßen GmbH liegt die Obergrenze bei 500.000 EUR Bauvolumen.

⁸ Davor Verwaltung des hochrangigen Straßennetzes im Werkvertrag für den Bund (bis 30. April 2006)

- 3.2** Der RH anerkannte die strukturierte und prozessorientierte Organisation des Bestandsmanagements – ungeachtet kritischer Feststellungen zur Umsetzung im Einzelfall (siehe TZ 11, 12) – in der ASFINAG und die dabei getroffene Zuordnung von Aufgaben, Funktionen und Verantwortlichkeiten.

Erfassung des baulichen Zustands

Oberbau

- 4.1** Der Straßenoberbau ist gemäß der RVS 13.01.15⁹ regelmäßig zu überprüfen und wesentliche Parameter seines baulichen Zustands sind messtechnisch zu erfassen. Dies erfolgt mittels eines Systems, das auf einem Spezial-Messfahrzeug aufgebaut ist. Das System wurde vom Austrian Institute of Technology, vormals Arsenal Research (Österreichische Forschungs- und Prüfzentrum Arsenal Ges.m.b.H.), einem österreichischen Forschungsunternehmen in Zusammenarbeit mit technischen Universitäten entwickelt und ist als Standardmesssystem der RVS zu Grunde gelegt.

Das Austrian Institute of Technology führte die Zustandsmessungen seit 1999 als Werkvertragnehmer im Auftrag der Servicegesellschaften durch. Dafür wurden wiederkehrend Verträge über einen Zeitraum von fünf Jahren abgeschlossen (die sogenannte Messkampagne) (siehe TZ 9).

Das Spezial-Messfahrzeug erfasste bei der Messkampagne für das gesamte Straßennetz der ASFINAG die erhaltungsrelevanten Messgrößen

- Griffigkeit,
- Querebenheit (Spurrinntiefe sowie theoretische Wasserfilmtiefe),
- Längsebenheit und
- Textur (geometrische Feingestalt der Fahrbahnoberfläche)¹⁰

während der Fahrt im fließenden Verkehr. So wurden beispielsweise die Querebenheiten durch Laserabtastung der Fahrbahnoberfläche ermittelt und die Griffigkeit der Fahrbahn von den Reibungskräften bei Verwendung eines Messrads abgeleitet.

⁹ Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen RVS 13.01.15 Bauliche Straßenerhaltung, Pavement Management

¹⁰ Sie ergibt sich durch Form, Größtkorn und Kornverteilung der Gesteinskörnung im Belag und wird durch die Parameter Wellenlänge und Amplitude ausgedrückt. Die Textur einer Fahrbahndecke ist für das Reifenrollgeräusch sowie bei Nässe für das Dränverhalten und für das Niveau der Griffigkeit maßgebend.

Aus diesen Messergebnissen – sowie weiteren erfassten Daten wie Verkehrsaufkommen, Alter der Bausubstanz udgl. – wurden unter Anwendung einheitlicher Berechnungsalgorithmen – IT-unterstützt – Zustandsklassen zur Bewertung des Straßenzustands (Gebrauchs-, Substanz- und Gesamtwert¹¹) errechnet. Die Klasse „eins“ steht für sehr guten, „fünf“ für einen sehr schlechten Zustand. Die RVS definiert für einzelne Parameter Ziel-, Warn- und Schwellenwerte der Zustandsklassen¹².

Bei der letzten vollständig abgeschlossenen Messkampagne (2004 bis 2009) wurden folgende Durchschnittsmesswerte – gerechnet über das gesamte Straßennetz der ASFINAG – erhoben:

Tabelle 1: Zustandswerte, Stand 2009			
Kilometer Richtungsfahrbahn Autobahnen und Schnellstraßen ¹			
Zustandsklasse	Substanzwert	Gebrauchswert	Gesamtwert
1	1.218	83	83
2	1.089	1.489	1.241
3	471	1.956	1.326
4	307	440	1.312
5	1.050	173	173

¹ Längenungenauigkeiten aufgrund von Messmethodik und Rundungen

Quelle: Dr. Alfred Weninger-Vycudil (PMS-Consult GmbH), März 2011

Beginnend mit dem Jahr 2010 erhoben die Servicegesellschaften die Messwerte für alle Fahrstreifen des gesamten Straßennetzes. Davor war regelmäßig nur der erste Fahrstreifen – als höchstbelasteter Teil der Fahrbahn – gemessen worden.

¹¹ *Gebrauchswert*: Indikator, der die Fahrsicherheit und den Fahrkomfort charakterisiert; *Substanzwert*: definiert die strukturelle Beschaffenheit der Oberbaukonstruktion; neben Oberflächenschäden werden auch Informationen über den Schichtaufbau und die Altersstruktur berücksichtigt; *Gesamtwert*: soll als Funktion von Gebrauchs- und Substanzwert sowohl die auf den Straßennutzer bezogenen Erhaltungsziele (Fahrkomfort und Fahrsicherheit) als auch jene Vorgaben, die aus Sicht des Straßenbetreibers anzustreben sind (Erhaltung der Substanz), gleichermaßen berücksichtigen.

¹² Wird der Warnwert überschritten, so ist im zugehörigen Straßenabschnitt eine Unfalluntersuchung durchzuführen; ergibt sich eine erhöhte Gefährdung, sind entsprechende Maßnahmen zu setzen. Bei Überschreitung des Schwellenwerts sind jedenfalls – unabhängig von der Unfallentwicklung – verkehrsrechtliche oder bauliche Maßnahmen zu setzen (RVS 13.01.15, Pkt. 3 Erhaltungsstrategien).

Erfassung des baulichen Zustands

- 4.2** Der Gesamtwert – als rechnerische Größe von Substanz- und Gebrauchswert abgeleitet – konnte nur bedingt eine generalisierbare Aussage über den baulichen Zustand des Straßenoberbaus abgeben. Aus Sicht des RH war es daher vorteilhaft, die Teilwerte in ihrer Bedeutung für die Bewertung des Anlagevermögens (Substanzwert) bzw. für die Sicherheit und den Komfort die Straßenbenutzer als Kunden der ASFINAG (Gebrauchswert) getrennt zu erfassen und deren Entwicklung zu beobachten.
- 4.3** *Die ASFINAG Service GmbH stimmte der Grundaussage des RH zu; die Teilwerte Substanzwert und Gebrauchswert seien auch schon in der Vergangenheit bei der Maßnahmenplanung berücksichtigt worden. An der Berücksichtigung des Anlagevermögens (errechnet über den Substanzwert) für den Straßenoberbau werde derzeit gearbeitet.*

Brücken

Bewertung der Brücken

- 5.1** Als Bewertungsgrundlagen der Brücken dienten die RVS 13.03.11¹³, ein Arbeitspapier der Österreichischen Forschungsgesellschaft Straße-Schiene-Verkehr sowie ein Musterbefund und ein Leitfaden der ASFINAG. Wie bei der Bewertung des Oberbaus, zogen die Servicegesellschaften das System der Zustandsklassen heran (von „eins“ für sehr gut bis „fünf“ für schlecht), wobei sie Einzelteile (Elemente), Bauteile und den Gesamtwert der Brücke benoteten. Der Benotung sowohl der Bauteile (auf Basis der Einzelwerte) als auch des Gesamtwertes (auf Basis der Bauteilwerte) lagen keine Berechnungsformeln, sondern Expertenbewertungen zu Grunde.
- 5.2** Der RH empfahl den Servicegesellschaften, zu evaluieren, ob die Benotung der Brücken – analog zum Oberbau – mittels Berechnungsalgorithmus eine objektivere Darstellung und damit eine homogenere und besser vergleichbare Auswertung ermöglicht.
- 5.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH solle die Gesamtbewertung der Brücken den globalen Zustand hinsichtlich Sicherheit und/oder Dauerhaftigkeit widerspiegeln (siehe RVS 13.03.11). Das hieße, Einzelschäden müssten nicht zwangsläufig zu einer schlechten Gesamtnote führen, was einer automatisierten Errechnung der Gesamtnote widerspreche. Außerdem gebe es für die Zustandsbewertung von Brücken keine 100-prozentig eindeutigen Kriterien (wie Spurrinntiefe oder Griffigkeit), so dass ein auf Einzelbewertungen aufbauender Algorithmus nur eine scheinbar objektive Gesamtbewertung ergäbe.*

¹³ RVS 13.03.11 Überwachung, Kontrolle und Prüfung von Kunstbauten

- 5.4 Der RH wies darauf hin, dass Einzelschäden sehr wohl – analog der Oberbaubewertungen – einen Einfluss auf den Gesamtwert eines Brückenobjekts haben. In Hinblick auf die Priorisierung von Erhaltungsmaßnahmen bei Kunstbauten für die Erstellung der Bauprogramme muss die Vergleichbarkeit von Bewertungen gegeben sein. Dies könnte zweckmäßigerweise durch eine abgestimmte, einheitliche Berechnung des Gesamtwertes auf Basis der von den Gutachtern festgestellten Zustandsnoten der einzelnen Elemente erfolgen.

Kontrolle und Prüfung von Brücken

- 6.1 Die RVS schreiben vor, Brücken regelmäßigen Kontrollen und Prüfungen zu unterziehen. Bei Kontrollen werden der Erhaltungszustand bzw. die Funktionstüchtigkeit aller Bauteile der Brücken durch Augenschein festgestellt; sie haben in einem Zeitabstand von höchstens zwei Jahren zu erfolgen. Prüfungen schließen umfassende und weitergehende technische Untersuchungen ein und erfolgen zunächst vor Ablauf der Gewährleistungsfrist und in der Regel anschließend in Abständen von sechs Jahren.

Die ASFINAG hielt gegenüber dem RH fest, dass Mitarbeiter der Servicegesellschaften Kontrollen der Brücken, Prüfungen in der Regel externe Zivilingenieurbüros durchführten; dies mit dem Ziel, eine bestmögliche Objektivität sicherzustellen und ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten. Prüfungen gehören laut den Servicegesellschaften nicht zu ihren Kernkompetenzen.

In der Praxis erfolgten Prüfungen jedoch sowohl durch Eigenpersonal als auch durch Externe; auch führte teilweise ein und derselbe Mitarbeiter der ASFINAG Service GmbH Kontrollen und Prüfungen einer Brücke durch.

- 6.2 Der RH kritisierte, dass die ASFINAG Service GmbH dem Vier-Augen-Prinzip nicht bei allen Prüfungen und Kontrollen durchgehend entsprach. Er empfahl ihr, verstärkt auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten sowie – unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit – Überlegungen dahingehend anzustellen, Brückenprüfungen durch den Aufbau von internem Know-how verstärkt durch Eigenpersonal wahrzunehmen.
- 6.3 *(1) Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH sei, auch wenn die Prüfung und die Kontrolle durch die gleiche Person durchgeführt werden, ein Vier-Augen-Prinzip gewährleistet, da alle mit Eigenpersonal durchgeführten Kontrollen oder Prüfungen durch die zuständige*

Erfassung des baulichen Zustands

Führungskraft freigegeben würden. Zusätzlich seien – laut Unterschriftenregelung der ASFINAG – bei Brücken im Zustand 4 der EMS-Leiter und bei Zustand 5 der Abteilungsleiter zu informieren. Allfälliges Insourcing werde in Abhängigkeit von den Ergebnissen einer Nutzen-Kosten-Untersuchung (Prüfungen – Eigenpersonal) durchgeführt.

(2) Das Land Steiermark bekräftigte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, wonach die Prüfung von Kunstbauten und Oberbau durch den Aufbau von internem Know-how verstärkt durch Eigenpersonal wahrzunehmen wäre. Es bewerkstellige diesen Kernprozess eines Straßenerhalters auch im Landesstraßenbereich mit Eigenpersonal.

- 6.4** Der RH ergänzte gegenüber der ASFINAG Service GmbH, dass, wenn die Freigabe von Prüfungen oder Kontrollen durch einen Vorgesetzten als zweites Augenpaar im Sinne des Vier-Augen-Prinzips bewertet wird, jedenfalls die Anforderungen an Umfang und Inhalt dessen Prüfung definiert sein müssen.

Tunnel

- 7.1** Auch Tunnel sind gemäß RVS regelmäßig zu prüfen und zu kontrollieren. Bautechnisch sind Tunnelbauwerke gemäß der RVS 13.03.31¹⁴ zu überwachen. Elektrotechnische und maschinelle Einrichtungen sind gemäß RVS 13.03.31¹⁵ instandzuhalten, zu kontrollieren und zu prüfen. Im ersteren Bereich haben die Kontrollen in Zeitabständen von höchstens zwei, Prüfungen in Abständen von zehn Jahren zu erfolgen. Bei den elektrotechnischen und maschinellen Einrichtungen sind die Kontroll- und Prüffristen je nach Anlagenteil differenziert zwischen einem Monat und zwei Jahren festgelegt. Darüber hinaus dienen Wartungsvorgaben der Hersteller zur Planung von Wartungs- und Kontrollzyklen.

Die Servicegesellschaften führten bei den elektrotechnischen und maschinellen Einrichtungen sowohl die Kontrollen als auch die Prüfungen grundsätzlich mit eigenem Personal durch¹⁶. Die bautechnische Überwachung war im Rahmen des Bereichs EMS gleichartig wie bei Brücken und sonstigen Kunstbauten organisiert. Kontrollen nahmen das eigene Personal, Prüfungen mehrheitlich Externe wahr. In Einzelfällen führten Mitarbeiter der Servicegesellschaften sowohl Kontrollen wie auch Prüfungen der Tunnel durch.

¹⁴ RVS 13.03.31 Überwachung, Kontrolle und Prüfung von Kunstbauten, Straßentunnel – Baulich konstruktive Teile

¹⁵ RVS 13.03.31 Überwachung, Kontrolle und Prüfung von Kunstbauten, Straßentunnel – Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen

¹⁶ im Organisationsbereich Elektromaschinelle Erhaltung



Erfassung des baulichen Zustands

Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen
und Schnellstraßen

Die Servicegesellschaften entwickelten zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung in einem gemeinsamen Projekt ein Erfassungs- und Bewertungssystem für die Kontrollen und Prüfungen der elektrotechnischen und maschinellen Tunneleinrichtungen. Dabei sollen in standardisierter Form – beurteilt nach dem Schulnotensystem – vergleichbare Bewertungen erstellt, dokumentiert und die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen daraus abgeleitet werden.

7.2 Der RH bewertete die Aktivitäten zur Sicherstellung gleichartiger, abgestimmter und strukturiert dokumentierter Bewertungen positiv. Er empfahl den Servicegesellschaften, Überlegungen dahingehend anzustellen, Prüfungen durch den Aufbau von internem Know-how verstärkt durch Eigenpersonal wahrzunehmen und wies in diesem Zusammenhang ergänzend darauf hin, dass in den Fällen, in denen sowohl Kontrollen als auch Prüfungen ausschließlich durch betriebseigene Kräfte durchgeführt werden, der Sicherung der Beurteilungsqualität im Sinne eines Vier-Augen-Prinzips besonderes Augenmerk zu schenken ist.

7.3 Die ASFINAG Service GmbH verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 6.

Verträge mit externen
Dienstleistern

Betrieb Pavement Management System

8.1 Die ASFINAG schrieb im Dezember 2006 zur Abwicklung ihres PM-Systems (siehe TZ 2) folgende Leistung aus: „Durchführung von Beratungs- und Betreuungsaufgaben der ASFINAG bei der Anwendung der ASFINAG EMS¹⁷“. Dies beinhaltete im Wesentlichen den Betrieb und die Betreuung des datenbankgestützten Erhaltungssystems für den Straßenoberbau, samt Pflege der Zustandsdaten und die Generierung von Vorschlägen für Erhaltungsmaßnahmen. Überlegungen, diese Aufgaben selbst durchzuführen, stellte die ASFINAG nicht an.

Von zwölf Interessenten, die die Ausschreibungsunterlagen abholten, gab schlussendlich nur eine Bietergemeinschaft (später zu einer Arbeitsgemeinschaft umgewandelt) ein Angebot ab. Diese bekam im Mai 2007 den Auftrag zur Erbringung dieser Leistung für den Zeitraum 2007 bis 2013 mit einer Auftragssumme von rd. 730.000 EUR.

8.2 Der RH vermisste seitens der ASFINAG Überlegungen, verstärkt internes Know-how für die Durchführung dieser Leistungen aufzubauen. Er empfahl den Servicegesellschaften zu klären, wie weit der Bedarf durch Eigenleistungen gedeckt werden kann. Dies insbesondere des-

¹⁷ Erhaltungsmanagement

Erfassung des baulichen Zustands

wegen, da die Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes auf Dauer eine Kernaufgabe der ASFINAG als Straßennetzbetreiber bleiben wird.

- 8.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH umfasse der Betrieb des PM-Systems die Übernahme der Rohdaten aus den Oberbaumesungen, das Implementieren der Oberbaudaten, die Überführung der Daten in die Bauwerk-Datenbank (BAUT), das Durchführen von Analysen bzw. Auswertungen und die Umsetzung von diversen Schulungen. Ergänzend werde seitens der ASFINAG eine Nutzen-Kosten-Untersuchung hinsichtlich des verstärkten Aufbaus von internem Know-how veranlasst.*

Messtechnische Zustandserfassung Oberbau

- 9.1** Das den Qualitätssicherungsvorgaben der RVS zu Grunde gelegte und von der ASFINAG angewendete Messsystem für die Zustandserfassung des Oberbaus bietet ausschließlich das Austrian Institute of Technology (als akkreditierte Prüfanstalt) an.

Aufgrund fehlender Mitbewerber konnte die ASFINAG keine Preisankünfte einholen. Bei den Direktvergaben der Messkampagnen (siehe TZ 4) kam es daher zu keinem Preisvergleich oder einer anderen Form des Wettbewerbs.

Die Kosten der einzelnen Messkampagnen einschließlich Abnahme- und Gewährleistungsprüfungen für die Jahre 2004 bis 2013 werden insgesamt rd. 2,9 Mill. EUR betragen.

Die ASFINAG erachtete es grundsätzlich nicht als sinnvoll bzw. wirtschaftlich, selbst ein Spezial-Messfahrzeug anzuschaffen und zu betreiben. Dies hätte erfordert, es – neben dem Messbetrieb – ständig weiterzuentwickeln und viel Zeit in laufende einschlägige Forschung auf diesem Gebiet zu investieren. Die ASFINAG sah den weiteren Vorteil der Fremdvergabe auf diesem Gebiet darin, dass bei der Abnahme von Bauleistungen die Beweisführung gegenüber einem Auftragnehmer erleichtert wurde, da die Messdaten einer akkreditierten Prüfanstalt vorlagen.

- 9.2** Um auch in Zukunft die erhaltungsrelevanten Messdaten in gleicher Methodik und Qualität erfassen zu können und um eine Vergleichbarkeit der Messreihen zu gewährleisten, erachtete es der RH als zweckmäßig, die derzeit beauftragte Messtechnik weiter in Anspruch zu nehmen.

Da die Messung des Oberbaus als Kernaufgabe des EMS auf Dauer durchzuführen sein wird, empfahl er den Servicegesellschaften dennoch, eine Nutzen–Kosten–Betrachtung anzustellen und zu überprüfen, ob die Messung durch eigenes Gerät und Personal nicht wirtschaftliche Vorteile bringen kann.

9.3 (1) *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH lägen folgende Gründe für das Auslagern von Entwicklung, Beschaffen, Betreiben und gegen das Vorhalten von eigenem Gerät und Personal für die Messung des Oberbaus vor:*

- Bei Durchführung der Messungen von einer unabhängigen, akkreditierten Prüfanstalt sei die Objektivität und Rechtssicherheit vor allem bei den Gewährleistungs- und Abnahmeprüfungen gegeben.*
- Durch wiederkehrende Messintervalle von fünf Jahren sei eine durchgehende Auslastung nicht gegeben.*
- Für Entwicklung wäre der Aufbau einer eigenen Organisation erforderlich.*
- Internationale Vergleiche zeigten, dass diese Leistungen auch im Ausland nicht mit Eigengerät und Eigenpersonal durchgeführt werden.*

Die ASFINAG Service GmbH werde aber zukünftig Überlegungen bzw. Untersuchungen anstellen, um vor allem den Wettbewerb bei diesen Leistungen zu fördern.

(2) *Das Land Tirol verwies auf die technischen Richtlinien (RVS), die nur ein System zur messtechnischen Zustandserfassung zulassen; im Sinne des Wettbewerbs sollten die Richtlinien überarbeitet werden.*

(3) *Das Land Steiermark bekräftigte die Empfehlung des RH, wonach die Prüfung von Kunstbauten und Oberbau durch den Aufbau von internem Know-how verstärkt durch Eigenpersonal wahrzunehmen wäre. Es bewerkstellige diesen Kernprozess eines Straßenerhalters auch im Landesstraßenbereich mit Eigenpersonal.*

Dokumentation und Bewertung der Daten

Datenbank für Oberbau und Kunstbauten

10.1 Die ASFINAG verwendete für sämtliche Anlagenteile IT-gestützte Datenbanken (PM-System und Bauwerksdatenbank). Darin wurden die Zustandsdaten erfasst, gepflegt und erweitert.

Die Implementierung der Oberbaudaten aus den Messkampagnen zunächst in das PM-System und schließlich in die Bauwerksdatenbank erfolgte durch einen externen Auftragnehmer. Die Zustandsdaten von Kunstbauten pflegten Mitarbeiter der Servicegesellschaften nach einer Prüfung oder Kontrolle direkt in die Bauwerksdatenbank ein. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung hatte die ASFINAG ein Pilotprojekt für ein langfristiges Erhaltungskonzept von Kunstbauten beauftragt.

10.2 Der RH beurteilte die systematische Erfassung der Anlagenteile positiv. Er erachtete – ungeachtet der Frage, ob die Leistungen durch eigene Mitarbeiter erbracht werden sollen oder durch Externe – die Bemühungen der Servicegesellschaften als positiv, für Kunstbauten ein datenbankgestütztes EMS-System aufzubauen.

Er empfahl jedoch, im Zuge des Auf- bzw. Ausbaus dieses Managementsystems folgende Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen einzubeziehen:

- Inwieweit können aus den Ergebnissen von Qualitätsbeurteilungen einzelner Elemente und Bauteile (z.B. Fahrbahnübergänge, Lager, Signaleinrichtungen) allgemein gültige Planungsvorgaben und Ausführungsempfehlungen entwickelt werden?
- Wäre der Aufbau interner Ressourcen für die Datenbankverwaltung im Vergleich zum Betrieb durch externe Auftragnehmer wirtschaftlicher?

Datenqualität

Qualitätssicherung der Daten

11.1 (1) Nach Baufertigstellung übermittelte die ASFINAG BMG die neuen Daten für die Bauwerksdatenbank sowie für die aus dem Finanzwirtschaftssystem generierten Bauprogramme (Basispläne) an die Servicegesellschaften. Die Servicegesellschaften hatten die Daten für die Bauwerksdatenbank zu plausibilisieren und in diese einzupflegen (Kunstbauten) bzw. an den externen Auftragnehmer zur Einarbeitung in das PM-System zu melden (Oberbau).



(2) Der RH stellte bei den fünf von ihm überprüften Projekten mehrfach fehlerhafte Werte in den Datenbanken fest:

Projekt	Baudatenbank (PM-System)	Basisplänen (SAP)
A1 Talübergang Steinhäusl		Fehlerhafte Kilometrierung im Basisplan 2007 ¹
A12 Spurrinnensanierung Volders-Hall/Richtungsfahrbahn Bregenz	Sanierung des zweiten Fahrstreifens unrichtigerweise ausgewiesen ²	Sanierung in beide Richtungsfahrbahnen unrichtigerweise ausgewiesen ³ Fehlerhafte Kilometrierung ⁴
A12 Belagsanierung Hall West-Innsbruck Ost und Lärmschutzwände		Fehlerhafte Bemessung des Baukostenanteils für das Fruchtgenussprojekt ⁵
A22 Belaginstandsetzung im Bereich km 0,25 bis km 4,60	Datum der Sanierung des ersten Fahrstreifens unrichtig ausgewiesen ⁶	Unterschiedliche Kilometrierung ⁷
S6 Ganzsteintunnel	Datum der Errichtung des Oberbaus in neuer Tunnelröhre unrichtig ausgewiesen ⁸ Ausführungsart der Deckschicht in beiden Tunnelröhren unrichtig dargestellt ⁹	

¹ Projektangabe im Basisplan 2007: km 119, richtigerweise ab Basisplan 2008 km 32,06

² Im Jahr 2005 erfolgte auf der A12 im Streckenabschnitt km 63,50 bis km 69,00 in Fahrtrichtung Bregenz am ersten Fahrstreifen eine Spurrinnensanierung. Das PM-System wies im Jahr 2009 und 2010 in diesem Abschnitt auch eine Spurrinnensanierung des zweiten Fahrstreifens aus. Dadurch war eine Sanierung unrichtigerweise als Datum der Errichtung des Oberbaus im PM-System vermerkt.

³ Die Basispläne wiesen als Projektumfang beide Richtungsfahrbahnen aus; richtigerweise wäre nur die Sanierung auf der Richtungsfahrbahn Bregenz anzuführen gewesen.

⁴ Kilometrierung in den Basisplänen von km 63,40 bis km 74,00, richtigerweise von km 63,50 bis km 69,00

⁵ Im Basisplan waren rd. 2,44 Mill. EUR für das Fruchtgenussprojekt ausgewiesen; laut Schlussrechnung des Bauvorhabens konnten 1,15 Mill. EUR dem Fruchtgenussprojekt zugeordnet werden.

⁶ Das Datum der Sanierung des ersten Fahrstreifens im Bereich km 3,720 bis km 4,115, RFB Stockerau, war bis 2010 im System nicht korrekt ausgewiesen. In diesem Bereich wurde die Deckschicht auf allen Fahrstreifen im Jahr 2008 erneuert. Die ASFINAG übermittelte nach Projektende 2008 die neuen Oberbaudaten für die Übernahme in das PM-System, meldete dabei eine Sanierung des zweiten und dritten Fahrstreifens, nicht jedoch des ersten. Im Jänner 2009 übermittelte die ASFINAG die richtiggestellte Meldung.

Bis zur Datenbankauswertung im Mai 2010 verblieb im Bereich von km 3,720 bis km 4,115 das alte Herstelldatum (1987/1996) der Deckschicht (Abweichungen in der Kilometrierung sind z.B. durch den Unterschied zwischen geplanter und ausgeführter Baumaßnahme begründet). Dadurch stellte das System den Substanzwert und den Gesamtwert des Streckenabschnitts schlechter dar; das PM-System schlug eine Instandsetzungsmaßnahme im Bereich von km 3,720 bis km 3,988 (268 m) für das Jahr 2010/2011 vor.

⁷ Die Kilometrierung wurde in Basisplänen, im Projektstammbblatt, im Schlussrechnungsbericht und in den Abnahmeprüfungsberichten unterschiedlich angegeben.

⁸ Das Datum des neu errichteten Oberbaus in der Südröhre war fälschlicherweise mit 1984 bzw. 1998 angegeben (richtig 2008).

⁹ Die Deckschichtausführung war in beiden Tunnelröhren in Asphalt- statt in Betonbauweise ausgewiesen. Demgemäß schlug das PM-System bei der 2008 eröffneten neuerrichteten Südröhre bereits für 2012/2013 eine Deckensanierungsmaßnahme vor; für die 2009 eröffnete sanierte Nordröhre wurde die Deckensanierung für 2010/2011 vorgeschlagen.

Quelle: RH

Dokumentation und Bewertung der Daten

Die ASFINAG teilte im Zuge der Erhebungen vor Ort mit, sie werde den Mangel in der Datenbank betreffend die A22 bereinigen und die Bewertung der Fruchtgenussmaßnahmen an der A12 richtigstellen.

(3) Auch bei Brücken waren die Daten von Brückenprüfungen unterschiedlich vollständig in der Bauwerksdatenbank eingegeben. So waren zwar die Bauteilbenotungen der Brücken vorhanden, die Benotung von Einzelelementen und Mängelbeschreibungen aber nur zum Teil ergänzt. Es fehlten interne Vorgaben zum Umfang und Detaillierungsgrad der Erfassung.

- 11.2** Der RH kritisierte die Servicegesellschaften, weil die Aktualität und die Vollständigkeit der Daten sehr unterschiedlich oder Daten nicht richtig waren. System-Annahmen wurden – im Vergleich zu Messergebnissen – nicht als solche dargestellt. Dies führte dazu, dass das PM-System unrichtige Maßnahmenvorschläge generierte.

Er empfahl den Servicegesellschaften, Vorgaben für die Datenqualität zu setzen und das Qualitätscontrolling zu evaluieren, um die Datensicherheit und Aktualität zu verbessern. Vorzusehen wäre beispielsweise eine jährliche Prüfung der Bauwerksdaten durch die Servicegesellschaften in Abstimmung mit der ASFINAG BMG.

Der RH empfahl weiters, zusätzlich relevante Daten und Informationen (z.B. getroffene Annahmen) im System darzustellen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH werde sie die Qualität und Vollständigkeit der Daten verbessern. Eine jährliche Abstimmung mit der ASFINAG BMG sei bereits festgelegt. Weiters werde derzeit zur Erhöhung der Datensicherheit ein einheitlicher Prüf- und Kontrollplan ausgearbeitet, welcher zukünftig zu einer Verbesserung der Datenqualität führen werde. Wesentliche Informationen (z.B. Zustand 5 bei Brücken) würden umgehend weitergegeben.*

Aktualität der Daten nach einer Baumaßnahme

- 12.1** Ergänzend zu den Ergebnissen der Messkampagnen des Oberbaus waren aktuelle Zustandsdaten des Oberbaus auch nach einer Baumaßnahme (z.B. Ergebnisse von Abnahmeprüfungen betreffend die Griffbarkeit) von den Servicegesellschaften jährlich in die Datenbanken einzugeben. Die Daten der Prüfergebnisse von Kunstbauten gab das EMS üblicherweise im Zeitraum Jänner bis März für das jeweilige Vorjahr ein.

Es fehlten interne Vorgaben, wann die Daten in die Baudatenbank einzupflegen waren. Unregelmäßige Zeitpunkte der Dateneingaben führten dazu, dass die Aktualität und Richtigkeit der Daten nicht immer gesichert war.

- 12.2** Der RH empfahl den Servicegesellschaften, den Zeitpunkt der Dateneingabe zu regeln und zu untersuchen, ob kürzere Zeiträume der Datenübertragung (z.B. halbjährlich) nicht eine höhere Datenqualität sicherstellen könnten.
- 12.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH habe sie die Dateneingabe für Bauwerkskontrollen und -prüfungen bereits bei der letzten EMS Prozessevaluierung Ende des Jahres 2011 durchgeführt und geregelt. Seitens der ASFINAG werde die jährliche Oberbaudatenaktualisierung für die Bauprogrammplanung als ausreichend erachtet. Der Vorschlag hinsichtlich kürzerer Zeiträume der Dateneingabe werde überprüft.*

Hochrechnung der Bestandsdaten zwischen den Oberbaumessungen

- 13.1** Bei der Aktualisierung der Griffigkeitsdaten nach Baumaßnahmen im PM-System (siehe TZ 12) wurden andere Zustandsdaten des Oberbaus¹⁸, die nicht gemessen wurden, als gut eingestuft und die Daten in der Bauwerksdatenbank auf ein idealtypisches Neubauniveau rückgesetzt.

Unabhängig davon schrieb das PM-System alle Werte entsprechend den Qualitätskurven bis zur nächsten Messung fort. Das heißt, der Verschleiß der Bauwerke wurde gemäß Berechnungsmodell des PM-Systems rechnerisch simuliert. Die tatsächlichen Zustandsverhältnisse wurden im Zuge der Messkampagnen (im Fünfjahresrhythmus) im System erfasst. Das Datum der letzten Messkampagne bzw. von Abnahme- und Gewährleistungsprüfungen war aber in den Auswertungen der Datenbanken nicht ausgewiesen.

- 13.2** Der RH empfahl den Servicegesellschaften, das Datum der letzten durchgeführten Oberbaumessung in den Auswertungen der Datenbanken auszuweisen. Ergänzend sollte transparent dargestellt werden, auf welcher Basis die Daten (geschätzt oder gemessen) beruhen und wie aktuell die tatsächlich gemessenen Daten im Vergleich zu den durch das System berechneten Daten sind.

¹⁸ wie Längsebenheit, Spurrinnen, Risse, Oberflächenschäden

Dokumentation und Bewertung der Daten

Verkehrsbeschränkungen

13.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH sei das Datum der durchgeführten Messung in den Detaildatensätzen des PM-Systems VIAPMS ersichtlich und damit der Vergleich zu den durch das System berechneten Daten möglich. Es werde überprüft, ob das Datum der durchgeführten Messung auch auf den Übersichtslisten ergänzt werden könne.*

14.1 Eine Aufstellung der ASFINAG enthielt jene Straßenabschnitte, auf denen wegen des Fahrbahnzustands oder sonstiger Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit Geschwindigkeitsbeschränkungen angebracht wurden. Wie festzustellen war, gründeten die Beschränkungen in Einzelfällen nicht auf Verordnungen gemäß StVO.

Dies war z.B. bei einem Teilstück der A14, der Rheintal/Walgauautobahn, der Fall¹⁹.

Nach Auffassung der Exekutive sowie der ASFINAG stellte dieses Straßenteilstück besonders bei Regen einen Unfallhäufungspunkt dar. Die ASFINAG errichtete daher im Juni 2007 eine Geschwindigkeitsbeschränkung (80 km/h bzw. 100 km/h bei Schneelage oder Eisbildung sowie nasser Fahrbahn) als Maßnahme wegen Gefahr in Verzug auf Grundlage des § 44b Abs. 1 lit c StVO. Trotz mehrfacher Anträge an das BMVIT lag bis zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung – somit rund vier Jahre nach Aufstellung der Verkehrszeichen durch die ASFINAG selbst – keine Verordnung durch das BMVIT vor²⁰.

Gemäß § 96 Abs. 2 StVO hat das BMVIT – als für den Bereich der Autobahnen und Schnellstraßen zuständige Behörde – alle zwei Jahre unter Beiziehung des Straßenerhalters alle angebrachten Einrichtungen zur Regelung und Sicherung des Verkehrs darauf hin zu überprüfen, ob sie noch erforderlich sind. Nicht mehr erforderliche Einrichtungen dieser Art sind zu entfernen.

Im Jahr 2010 begann die ASFINAG, eine Verkehrszeichendatenbank aufzubauen. Basis dafür ist die Sammlung sämtlicher bestehender Verordnungen. Sie werden mit den tatsächlich aufgestellten bzw. angebrachten Verkehrszeichen abgeglichen und die Verordnungs- bzw.

¹⁹ In den Bereichen von km 10,8 bis km 13,2 (Richtungsfahrbahn Deutschland) sowie km 10,8 bis km 12,8 (Richtungsfahrbahn Innsbruck)

²⁰ Im Juli 2007 ersuchte die BH Bregenz, im November 2009 die ASFINAG das BMVIT um Erlassung einer diesbezüglichen Verordnung. Im Dezember 2009 forderte das BMVIT die ASFINAG zwecks Beurteilung der Situation zunächst auf, ein verkehrstechnisches Gutachten vorzulegen bzw. einzuholen. Sie übermittelte dieses im April 2010 an das BMVIT.

StVO-konforme Aufstellung kontrolliert. Laut ASFINAG ist geplant, diese Datenbank im Frühjahr 2012 fertigzustellen.

- 14.2** Der RH zeigte auf, dass das BMVIT seinem gesetzlichen Auftrag zur regelmäßigen Evaluierung der Verkehrsbeschränkungen gemäß StVO nicht nachkam. Er bewertete den Aufbau einer Verkehrszeichendatenbank durch die ASFINAG, der mit der Überprüfung der bestehenden Verordnungen und Verkehrszeichen verbunden ist, positiv.

Er empfahl dem BMVIT sowie der ASFINAG, im Falle rechtlich nicht gedeckter Verkehrsbeschränkungen möglichst rasch einen gesetzeskonformen Zustand herzustellen.

- 14.3** (1) *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH sei die Verkehrsdatenbank fertiggestellt und im ASFINAG Intranet verfügbar. Die Evaluierung der Verordnungen mit dem BMVIT wäre in Arbeit.*

(2) Laut Stellungnahme des BMVIT habe der RH zu diesem Thema nicht mit dem BMVIT gesprochen, sondern Aussagen der ASFINAG unreflektiert und ungeprüft seinem Bericht zugrunde gelegt. Es verwies auf § 44b StVO, wonach der Straßenerhalter unter bestimmten, im Gesetz näher definierten Voraussetzungen erforderliche Verkehrsregelungen mit der Wirkung treffen kann, als ob sie von der Behörde getroffen worden wären und erläuterte in diesem Zusammenhang den Anlassfall auf der A14 Rheintal Autobahn.

Zur Feststellung des RH, das BMVIT habe die regelmäßige Evaluierung gemäß § 96 Abs. 2 StVO nicht vorgenommen, nahm das BMVIT nicht Stellung.

- 14.4** Der RH verwies auf sein Gespräch vom 20. Mai 2011, welches er im Zuge seiner Erhebungen in der für den Rechtsbereich Straßenverkehr zuständigen Abteilung des BMVIT geführt hat. Dabei wurden die gegenständlichen Fragestellungen besprochen und seitens des BMVIT festgestellt, es habe keine Evidenz über die aktuellen Verordnungen auf Autobahnen und Schnellstraßen. Daher wäre die gesetzlich vorgeschriebene Evaluierung nicht möglich.

Bauprogramm

Programmvorgaben **15.1** (1) Als Leitlinien für die Erstellung des Bauprogramms dienten grundsätzlich die strategischen Ziele der ASFINAG. Dabei sollte aus den Zielen

- Schuldentilgungsdauer kleiner als 40 Jahre,
- Erzielung eines Jahresüberschusses in Höhe von mindestens 200 Mill. EUR,
- Reduktion der Unfälle mit Personenschaden um 15 %,
- Reduktion der Verkehrsbehinderungen am Streckennetz um 15 %,
- Verbesserung der Qualität der Anlagen und
- Erhöhung der Zufriedenheit der Straßenbenutzer

das zur Verfügung stehende finanzielle Volumen für das Bauprogramm für die Instandsetzungsmaßnahmen ermittelt werden. Mittelfristige für die Erhaltung bzw. Instandsetzung der Anlagen gültige Vorgaben waren allerdings daraus nicht unmittelbar ableitbar.

Die Servicegesellschaften definierten im Jahr 2007 in Abstimmung mit der Technischen Koordination der ASFINAG Zustandswerte hinsichtlich des Oberbaus. Demnach sollten folgende Ziele erreicht werden:

- Substanzwert: max. 10 % Zustandsnote „fünf“ (schlechtester Wert) bis zum Jahr 2014 und folgende;
- Gebrauchswert: max. 5 % Zustandsnote „fünf“ bis zum Jahr 2014 und folgende.

In den jährlichen Planungsprämissen wurden für den Oberbau regelmäßig 140 Mill. EUR als Jahresbudget vorgesehen. Hinsichtlich der Entwicklung positiver Zustandsnoten des Straßennetzes oder einzelner Qualitätsmerkmale (z.B. Griffbarkeit oder Spurrinnen) gab die ASFINAG keine Ziele vor.

(2) Für die Planung von Instandsetzungsmaßnahmen an Kunstbauten waren keine spezifischen Vorgaben formuliert.

Die ASFINAG bemaß in den jährlichen Planungsprämissen das für Instandsetzungsmaßnahmen insgesamt zur Verfügung stehende Bud-



Bauprogramm

BMVIT

Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen

getvolumen. Es lag an den Servicegesellschaften, aufbauend auf den in den Datenbanken generierten oder von den Mitarbeitern des EMS entwickelten Maßnahmenvorschlägen, gemeinsam mit der ASFINAG BMG Projekte im Rahmen des verfügbaren Budgetvolumens zu planen.

15.2 Der RH vermisste in den strategischen Zielen der ASFINAG klare Vorgaben oder ableitbare Zielsetzungen für die Bauprogrammerstellung. Angesichts der laufend erfassten und ausgewerteten Qualitätsparameter wäre es zweckmäßig, mittelfristig Ziele betreffend die Entwicklung der Zustandswerte des Straßennetzes vorzugeben, die – in Abstimmung mit den strategischen Zielsetzungen – evaluierbar sind.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH sei sie bereits dabei, mittelfristige Ziele betreffend Zustandsentwicklung zu definieren und in die Erhaltungsstrategie zu implementieren. Die Fertigstellung des Konzepts sei für Frühjahr 2012 geplant.*

(2) *Das Land Tirol erachtete die Vorgabe von (starren) Zielen betreffend die Entwicklung der Zustandswerte aufgrund der deutlichen Unsicherheiten in den Zustandsprognosefunktionen als etwas verfrüht. Die PM-Systeme sollten in diese Richtung weiterentwickelt werden.*

Prozess der Bauprogrammerstellung

Allgemeines

16 Die ASFINAG regelte die Erstellung des Bauprogramms in einem für alle Gesellschaften des Konzerns gültigen Prozess²¹. Demnach hatten die Servicegesellschaften im ersten Quartal des vorlaufenden Jahres Vorschläge für Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen des Planjahres vorzulegen. In Abstimmungsgesprächen mit dem Controlling, der ASFINAG BMG sowie der Technischen Koordination der ASFINAG wurden das Bauprogramm entwickelt und Jahresbudgets für das Planungsjahr sowie sechs Folgejahre festgelegt. Als Grundlagen für die Schätzungen der Projektkosten dienten Kostensätze und Benchmarks, die die Servicegesellschaften gemeinsam mit der ASFINAG BMG festlegten. Sie wurden regelmäßig anhand der kostenmäßigen Ergebnisse der umgesetzten Projekte angepasst und fortgeschrieben.

Im Bauprogramm definierte Projekte fassten vielfach Maßnahmenvorschläge zusammen und bildeten so Bauabschnitte mit dem Ziel, das Baustellenmanagement zu optimieren. Die Maßnahmenvorschläge des EMS waren daher – weder vom technischen Umfang her noch kostenmäßig – direkt mit den Bauprojekten zu vergleichen (siehe TZ 22).

²¹ Prozess „Bauprogramm erstellen und beauftragen“

Bauprogramm

Die ASFINAG BMG brachte in den Abstimmungsgesprächen ihre Erkundungs- und Planungserkenntnisse sowie Ergebnisse von Ausschreibungen laufender Bauvorhaben ein, so dass im Planungsprozess auch das in Umsetzung befindliche Bauprogramm aktualisiert wurde.

Maßnahmenvorschläge

17.1 (1) Die Maßnahmenvorschläge für Erhaltungsmaßnahmen am Oberbau wurden von einer externen Arbeitsgemeinschaft (Betreiber des PM-Systems) auf Basis mehrerer Szenarien erstellt. Basis hiebei waren die Beurteilungskriterien und Erhaltungsstrategien gemäß RVS (siehe TZ 4)²². Ziel war, „jene Erhaltungsmaßnahme zu ermitteln, die unter bestimmten Randbedingungen die wirtschaftlich optimale Lösung darstellt“; dadurch sollte ein „wirtschaftliches, objektives und nachvollziehbares“ EMS des Oberbaus gewährleistet werden. „Von entscheidender Bedeutung ist die Prognose des Straßenzustands, welche in den meisten Fällen durch eine Prognose einzelner Eigenschaften oder Charakteristika des Oberbaus vorgenommen wird.“²³ Die Prognose diente neben der Erstellung des Bauprogramms auch für weitere Prüfungen des Oberbaus als Grundlage.

(2) Vorschläge für Erhaltungsmaßnahmen an Kunstbauten basierten im Wesentlichen auf der Interpretation der Zustandsdaten (der Prüf- und Kontrollergebnisse) unter Berücksichtigung der Bewertungsgrundlagen (siehe TZ 5 und 7) durch die Mitarbeiter des EMS. Die Zustandsnoten waren damit die Auslöser für die Maßnahmendefinition und den Vorschlag des Zeitrahmens für die Maßnahmenumsetzung. Die Servicegesellschaften wendeten bei Kunstbauten keine Zustandsprognosemodelle wie bei Oberbaudaten an. Zum Pilotprojekt für ein langfristiges Erhaltungskonzept von Kunstbauten (siehe TZ 10) lagen nur Zwischenergebnisse vor.

17.2 Der RH empfahl den Servicegesellschaften, im Zuge des Auf- bzw. Ausbaus der Datenbank für Kunstbauten zu prüfen, in welchem Maße statistische Auswertungen (Hochrechnung der Alterungs- und Verschleißprozesse einzelner typischer Kunstbauten) eine ausreichende Aussagekraft für Maßnahmenvorschläge im Vergleich zu einer Gesamtauswertung aller Kunstbauten bieten könnten. Weiters wäre zu evaluieren, welche Möglichkeiten und Grenzen die datenbankgestützte

²² RVS 13.01.15, Pkte. 2 und 3

²³ Zitate aus: BMVIT Straßenforschung Heft 584 (2009): Handbuch Pavement Management in Österreich 2009, Wien: BMVIT S. 9

Maßnahmengenerierung angesichts großer Schwankungsbreiten der Verschleiß- und Alterungskurven²⁴ aufweist.

- 17.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH habe sie das Pilotprojekt für ein langfristiges Erhaltungskonzept für Kunstbauten abgeschlossen. Die Ergebnisse des Pilotprojekts sowie andere weitere Umsetzungsmöglichkeiten würden noch untersucht, um zukünftig eine solide Basis für eine Nutzen-Kosten-Untersuchung zu haben.*

Einfluss der Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Erhaltungsmaßnahmen

- 18.1** Die Griffigkeit des Straßenbelags hat für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer und damit für die Haftung der ASFINAG als Straßenerhalter besondere Bedeutung. Auf Basis einer Auswertung der Griffigkeitswerte können bei jenen Straßenabschnitten, bei welchen der Warn- oder der Schwellenwert²⁵ überschritten wird, Sofortmaßnahmen gesetzt werden.²⁶ Geschwindigkeitsbeschränkungen sollten somit dem Nachteil der mangelhaften Griffigkeit des Straßenbelags entgegenwirken.

Unabhängig davon sind Geschwindigkeitsbeschränkungen (z.B. 80 km/h auf Autobahnen und Schnellstraßen in städtischen Bereichen) auf zahlreichen Straßenabschnitten aus Gründen der Verkehrssicherheit behördlich verordnet.

Die Maßnahmenvorschläge des PM-Systems berücksichtigten Geschwindigkeitsbeschränkungen – und deren Nutzen bei schlechten Griffigkeitswerten – nicht, obwohl Geschwindigkeitsbeschränkungen den Sanierungsbedarf verzögern und damit einen Kostenvorteil bewirken könnten.

Die ASFINAG hielt dazu fest, dass die Geschwindigkeitsbeschränkungen im Wesentlichen dazu dienen, den Verkehrsteilnehmern ein Gefahrenpotenzial mitzuteilen und diese zu sensibilisieren. Die in Ballungszentren stärkere Verkehrsdichte würde den Sicherheitsgewinn durch Geschwindigkeitsbeschränkungen überdies kompensieren.

²⁴ Errechnung des Zeitpunkts entscheidungsrelevanter Alterungszustände mit einer Genauigkeit von +/- zehn Jahren

²⁵ gemäß RVS 13.01.15:
Der Warnwert stellt die Grenze zwischen den Klassen 3 und 4 dar (Zustandswert 3,5).
Der Schwellenwert stellt die Grenze zwischen den Klassen 4 und 5 dar (Zustandswert 4,5).

²⁶ Das ist in der Regel bei Überschreitung des Warnwerts das Gefahrenzeichen „Schleudergefahr“ mit dem Zusatz „bei Schneelage, Eisbildung oder nasser Fahrbahn“. Wird der Schwellenwert überschritten, können Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 80 km/h und 100 km/h notwendig werden.

Bauprogramm

- 18.2** Der RH kritisierte, dass bestehende Geschwindigkeitsbeschränkungen bei den datenbankgestützten Auswertungen sowie bei den Erhaltungsmaßnahmen nicht berücksichtigt wurden.

Er empfahl den Servicegesellschaften, in Hinkunft bestehende Geschwindigkeitsbeschränkungen als Beurteilungsparameter bei der Erstellung des Bauprogramms mitzubersichtigen.

- 18.3** (1) *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH hätten bestehende Geschwindigkeitsbegrenzungen für den Zeitpunkt der Umsetzung von tiefgreifenden Maßnahmen keinen Einfluss. Werde z.B. eine schlechte Griffbarkeit festgestellt, so würden kurzfristige Maßnahmen (z.B. Achtung Schleudergefahr oder Geschwindigkeitsbegrenzung) und eine Behebung des Mangels (z.B. griffbarkeitsverbessernde Maßnahme) aus Gründen der Sicherheit möglichst zeitnah geplant.*

(2) Laut Stellungnahme des BMVIT habe das Prüfungsergebnis nahegelegt, dass der Geschwindigkeitsbeschränkung Vorzug vor der baulichen Sanierung mangelhafter Fahrbahnabschnitte gegeben werden solle. Dies werde aus verkehrssicherheitstechnischer und rechtlicher Sicht abgelehnt.

- 18.4** (1) Der RH stellte gegenüber der ASFINAG klar, dass bei Mängeln des Oberbaus unter anderem auch Geschwindigkeitsbeschränkungen verordnet werden, um die Sicherheit zu gewährleisten. Dies erfolgte z.B. auf der A1 auch über jahrelange Zeiträume hinweg. Wenn nun Beschränkungen auf Dauer verordnet sind (wie z.B. bei Autobahnen und Schnellstraßen im städtischen Bereich), müsste es technisch möglich und sollte es geboten sein, dies bei der Bewertung und Priorisierung von Baumaßnahmen zu berücksichtigen.

(2) Gegenüber dem BMVIT stellte der RH klar, dass Geschwindigkeitsbegrenzungen bauliche Sanierungen nicht ersetzen sollten, jedoch bestehende Geschwindigkeitsbeschränkungen bei der Maßnahmenfestlegung berücksichtigt werden sollten.

Generalsanierungskonzepte

- 19.1** Die externe Arbeitsgemeinschaft, die die Vorschläge für Erhaltungsmaßnahmen am Oberbau zu erstellen hatte, bezog in ihre Überlegungen und Kalkulationen auch Generalsanierungskonzepte ein. Laut ihrem Jahresbericht 2010 waren dies das Generalerneuerungskonzept für die A1 vom September 1998, zwei Untersuchungen über Erhaltungsstrategien (Oberbau A1 Wien Auhof bis Steinhäusl, A22 Kaisermühlentunnel) sowie eine Vorstudie für ein Sanierungskonzept der A23, km 3,2

Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen

bis km 7,2. Letztere drei genannten Ausarbeitungen stammten aus dem Jahr 2008 und waren von einem Mitgesellschafter der externen Arbeitsgemeinschaft erstellt worden.

Das Generalerneuerungskonzept für die A1 ging von einer weitgehenden Dimensionierung der Autobahn mit zwei Fahrstreifen je Richtungsfahrbahn aus²⁷. Es entsprach nicht mehr der aktuellen Ausbausituation zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung, weil der dreistreifige Ausbau der Westautobahn über weite Strecken bereits erfolgt ist.

Die drei weiteren genannten Konzepte verglichen Oberbaukonstruktionen für die jeweiligen Straßenteilstücke und enthielten dazu Empfehlungen. Aufgrund des gewählten Betrachtungszeitraums für die Variantenuntersuchungen (30 Jahre) ohne zeitliche Szenarien und der zu Grunde gelegten Erneuerungszyklen der technischen Ausbaualternativen wurde dabei durchwegs die Ausführung in Beton vorgeschlagen²⁸.

Ein weiteres der ASFINAG zur Verfügung stehendes Generalsanierungskonzept betreffend die A8²⁹ zog die externe Arbeitsgemeinschaft – laut dem erwähnten Jahresbericht – zur Maßnahmengenerierung nicht heran.

19.2 Der RH erachtete die Erarbeitung von Generalsanierungskonzepten für Autobahnen und Schnellstraßen als geeignete Hilfestellung, für längere Zeiträume Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen festzulegen, um das Bauprogramm zum Teil langfristig ausrichten zu können. Er empfahl jedoch der ASFINAG zu berücksichtigen, ob die verwendeten Konzepte noch die aktuelle Ausbausituation widerspiegeln und ob mit unterschiedlichen zeitlichen Szenarien in den Variantenuntersuchungen nicht differenziertere und damit bessere Entscheidungsgrundlagen geboten werden könnten.

19.3 *Die ASFINAG Service GmbH teilte mit, sie werde die Generalsanierungskonzepte auf ihren zeitgemäßen Inhalt überprüfen.*

²⁷ Der Ausbau auf drei Fahrstreifen war demnach nur für folgende Abschnitte vorgesehen:

- Knoten Steinhäusl bis Knoten St. Pölten
- Anschlussstelle Enns bis Knoten A1/A25
- Anschlussstelle Wallersee bis Knoten Salzburg

²⁸ In diesem Zeitraum war die Asphaltdeckschicht in allen Vergleichsfällen lebensdauerbedingt zu erneuern. Die Erneuerung der Betondecke wäre kurz nach Abschluss des Betrachtungszeitraums erforderlich gewesen. Jede nur kurze Verlängerung desselben hätte daher andere Lebenszyklusergebnisse erbracht.

²⁹ Dieses wurde im Jahr 2004 durch das Land Oberösterreich beauftragt.

Budget – Kostenentwicklung

Übersicht Entwicklung 2006 bis 2011

20.1 Die ASFINAG wies für ihre Bauprogramme und deren Anteile für Bauprojekte mit Instandsetzungscharakter (Oberbau und Kunstbauten) folgende Planziffern und Ist-Ergebnisse aus:

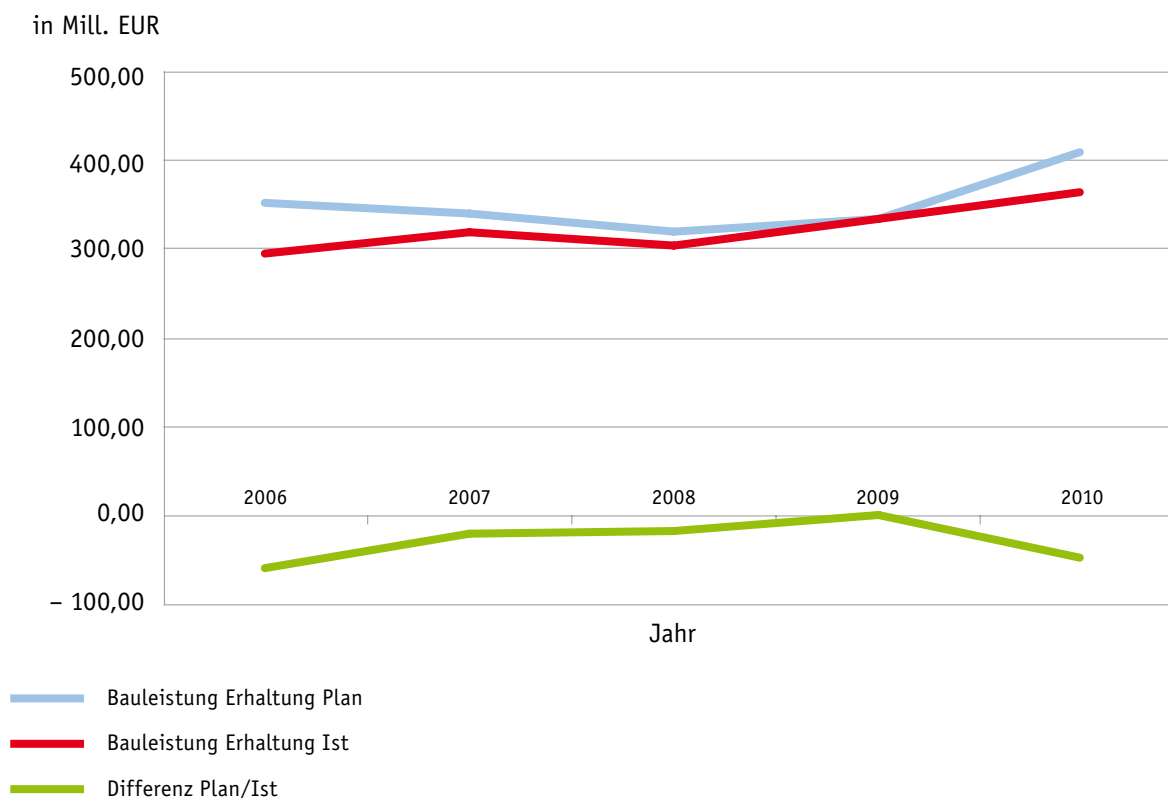
Tabelle 3: Bauprogramm 2006 bis 2010					
	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR				
Bauprogramm Plan	1.230,74	1.259,79	1.300,26	1.249,56	1.026,72
Bauprogramm Ist	1.108,80	1.024,06	1.177,97	1.000,59	752,66
Differenz	- 121,94	- 235,73	- 122,29	- 248,97	- 274,06
	in %				
Umsetzung Bauprogramm gesamt	90,1	81,3	90,6	80,1	73,3
	in Mill. EUR				
Bauleistung Erhaltung Plan	352,49	339,05	319,77	333,56	409,74
Bauleistung Erhaltung Ist	293,76	318,95	303,44	335,61	363,03
Differenz	- 58,73	- 20,10	- 16,33	+ 2,05	- 46,71
	in %				
Umsetzung Bauleistung Erhaltung	83,3	94,1	94,9	100,6	88,6
	in EUR				
Erhaltungsaufwand je km Fahrstreifen	35.107	37.474	35.341	37.523	40.030

Quellen: ASFINAG, Berechnungen des RH

Während das Gesamtbauvolumen der ASFINAG im Jahr 2010 – bedingt durch die Evaluierung des Neubauprogramms im Gefolge der internationalen Finanzkrise – einen deutlichen Rückgang zeigte, stiegen die Aufwendungen für bauliche Erhaltungsmaßnahmen noch an. Dies bewirkte auch einen Anstieg der spezifischen Erhaltungsaufwendungen je km Fahrstreifen von rd. 35.000 EUR auf rd. 40.000 EUR pro Jahr (2008 bis 2010).

Die Aufwendungen für Erhaltungsmaßnahmen entwickelten sich im Vergleich der Plan- mit den Ist-Werten wie folgt:

Abbildung 3: Aufwendungen Erhaltung 2006 bis 2010



Quelle: ASFINAG, Darstellung RH

Im Nachvollzug einzelner Projekte des Bestandsmanagements waren häufige und erhebliche Veränderungen – kosten-, leistungs- und terminmäßig – festzustellen. Eine detaillierte Zuordnung zu einzelnen Anlagentypen (Oberbau, Brücken, Tunnel, Lärmschutzwände udgl.) war nur bedingt möglich (siehe TZ 22). So wies die ASFINAG beispielsweise im Jahr 2009 bei Gesamtaufwendungen für bauliche Erhaltung von rd. 335,6 Mill. EUR einen nicht zuordenbaren Restaufwand von rd. 58 Mill. EUR neben anlagenbezogenen Aufwendungen aus³⁰. Die Verteilung der Erhaltungsaufwendungen auf Anlagentypen stellte daher nur einen groben Schätzwert dar.

³⁰ Die ASFINAG indizierte die Projekte im Finanzwirtschafts- und Kostenrechnungssystem durch Programm-Nummern, die zum Teil anlagenübergreifend definiert (z.B. Generalerneuerung Brücke und Straße) und hinsichtlich ihres Charakters als Maßnahme des Erhaltungsmanagements nicht abgegrenzt waren.

Budget – Kostenentwicklung

Die Zuordnung von Aufwendungen zu den baulichen Erhaltungsmaßnahmen und deren Abgrenzung zu Neubau- und Fruchtgenussprojekten³¹ erfolgte durch die baudurchführende ASFINAG BMG und wurde durch die Servicegesellschaften nicht systematisch überprüft. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Feststellungen zu TZ 11 und 22.

20.2 Der RH verwies gegenüber den Servicegesellschaften nachdrücklich auf die Notwendigkeit, ein zielgerichtetes Controlling der Erhaltungsvorschläge und –projekte zu definieren und die erforderlichen Instrumente zu implementieren.

20.3 *Die ASFINAG Service GmbH verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 23.*

Planung Budget bauliche Erhaltung

Optimierung Budgeteinsatz Oberbaumaßnahmen

21.1 Die ASFINAG legte für Investitionen in die Erhaltung des Oberbaus jährlich ein Budget von 140 Mill. EUR fest (siehe TZ 15). Für dieses sowie für weitere konstante Budgetrahmen (Null, 100, 120, 140, 160³² sowie 180 Mill. EUR) wertete der von der ASFINAG beauftragte externe Auftragnehmer den Straßenzustand anhand folgender Kriterien aus (bis zu den Jahren 2020 bzw. 2028, auf Basis des bestehenden Straßennetzes):

- Mittelwert des Straßenzustands des Straßennetzes (Bewertungssystem Zustandsklasse);
- Rückstandslängen³³ in Kilometer in den Zustandsklassen „Vier“ und „Fünf“;
- Substanz-, Gebrauchs- und Gesamtwert (Bewertungssystem Zustandsklasse).

Die Bauprogrammplanung der ASFINAG basierte ausschließlich auf dem Budgetrahmen 140 Mill. EUR; die anderen Budgetrahmen wurden in die Entscheidung nicht einbezogen.

³¹ Das sind jene Projekte, die das im Eigentum des Bundes stehende Anlagevermögen vermehren und in den Fruchtgenuss der ASFINAG übergehen.

³² Von der Darstellung der Werte für den Budgetrahmen 160 Mill. EUR wird in der Folge aus Gründen der Übersichtlichkeit abgesehen, weil die Ergebnisse eine nur geringfügige Bandbreite zwischen den Budgetrahmen 140 Mill. EUR und 180 Mill. EUR aufweisen.

³³ Jene Straßen, deren Erhaltungszustand schlecht bzw. sehr schlecht ist und die daher einen hohen Erneuerungsbedarf aufweisen.

Szenarien ab 100 Mill. EUR zeigten eine Zustandsverbesserung des Oberbaus (siehe auch Anhang Abbildung 14 bis 17):

Jahr	100 Mill. EUR	120 Mill. EUR	140 Mill. EUR	Differenz 100 Mill. EUR 140 Mill. EUR
2010	3,125	3,125	3,125	-
2020	2,872	2,812	2,730	0,142
2028	2,728	2,611	2,546	0,182

Quelle: ASFINAG (2011)

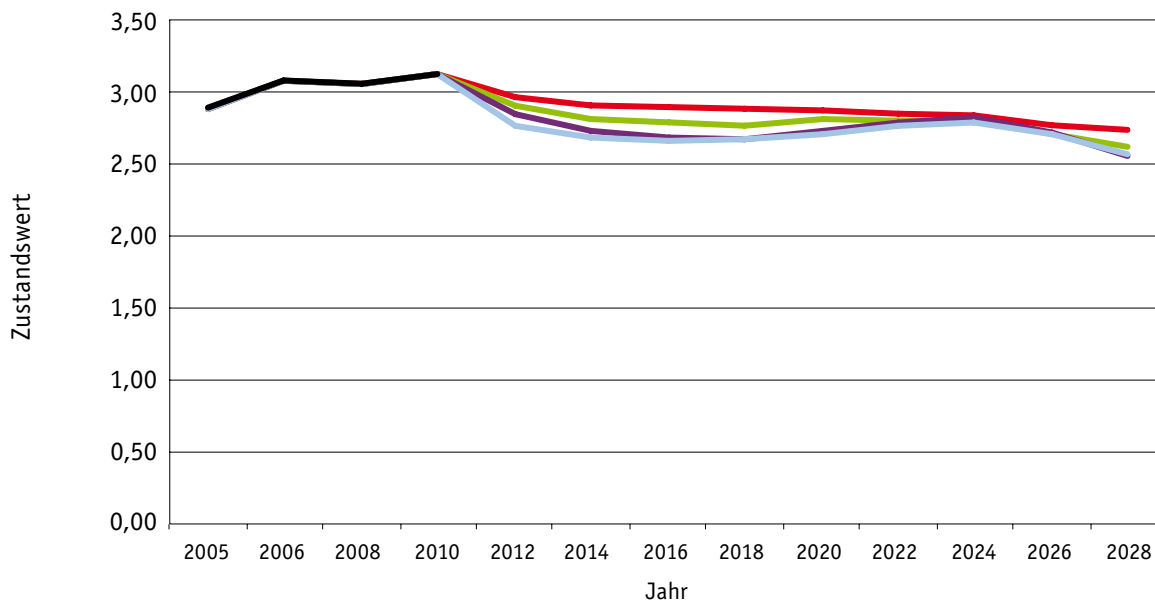
- Ausgehend vom Zustandswert 3,125 im Jahr 2010 entwickelt sich der mittlere Straßenzustand im Vergleich der Budgetszenarien 100 Mill. EUR und 140 Mill. EUR so, dass bereits ab dem Jahr 2020 die Differenz des Mittelwerts weniger als zwei Zehntel beträgt. Das bedeutet, dass Mehrinvestitionen von 40 Mill. EUR eine vergleichsweise geringfügige Verbesserung des durchschnittlichen Straßenzustands bei Autobahnen und Schnellstraßen bewirken. Die ASFINAG investiert somit in die Verbesserung des mittleren Straßenzustands rechnerisch gesehen pro Zehntelpunkt allein auf die Dauer von zehn Jahren mindestens rd. 20 Mill. EUR pro Jahr:³⁴

Nachfolgend wird die Entwicklung des mittleren Straßenzustands im Vergleich ausgewählter Budgetszenarien dargestellt. Den Ist-Werten der Jahre 2005 bis 2010 kann die Summe der real getätigten Erhaltungsaufwendungen nicht zugeordnet werden, weil die Mittelverwendung für Maßnahmen des Straßenoberbaus nicht detailliert erfasst wurde (siehe TZ 23).

³⁴ Zahlentabelle (Grundlage der Abbildung) zur Entwicklung des mittleren Straßenzustands sowie Darstellung des Straßenzustands für den Fall, dass auf Dauer keine Erhaltungsmaßnahmen gesetzt werden (Szenario Null), siehe Anhang Tabelle 6 sowie Abbildung 12.

Budget – Kostenentwicklung

Abbildung 4: Szenarien (100 bis 180 Mill. EUR) – Entwicklung mittlerer Straßenzustand (Gesamtwert) 2005 bis 2028



— Ist-Entwicklung bis 2010

Szenarien ab 2010:

— 100 Mill. EUR

— 120 Mill. EUR

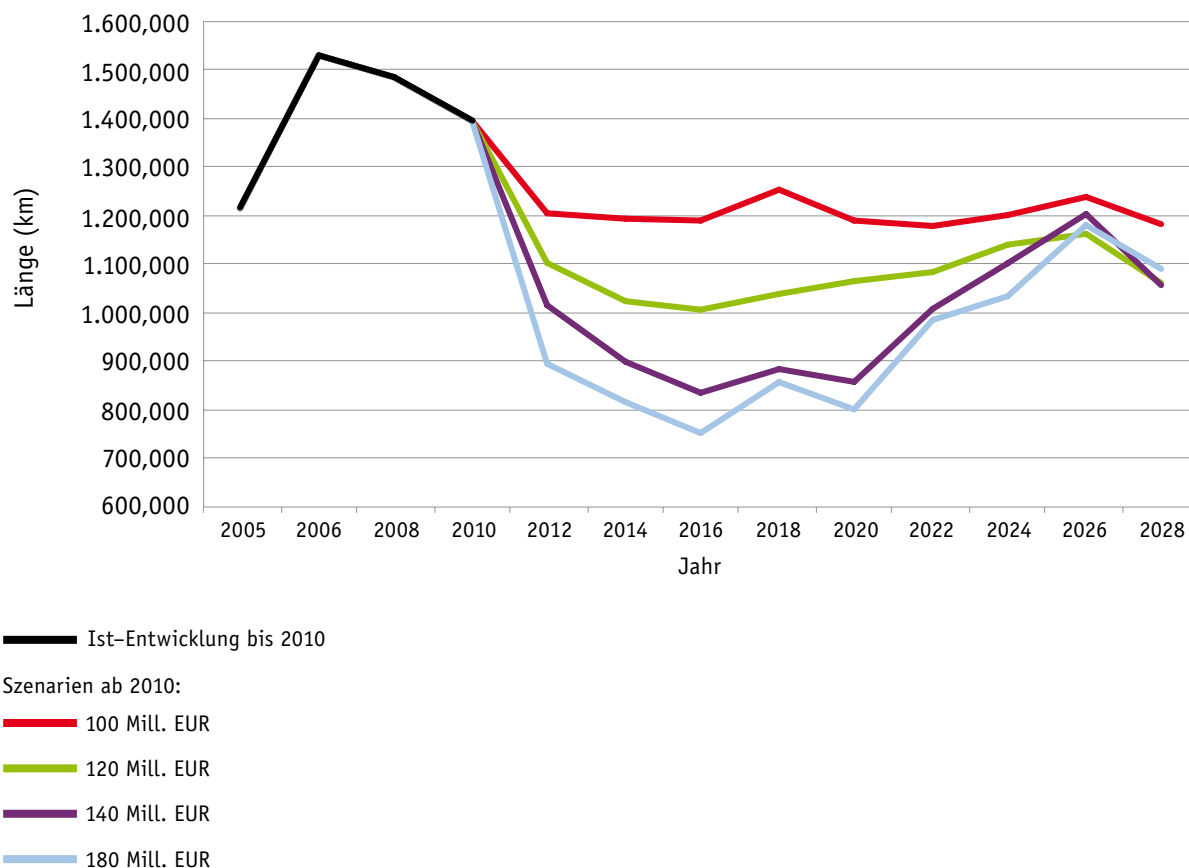
— 140 Mill. EUR

— 180 Mill. EUR

Quelle: ASFINAG (2011), Grafik RH

- Im Vergleich zeigte sich für einen Zeitraum von 18 Jahren eine Verbesserung des Gesamtwerts bei allen Szenarien ab 100 Mill. EUR um mehr als 0,4 Punkte.
- Auch die Rückstandslängen der Zustandsklassen „Vier“ und „Fünf“, das sind jene Straßenabschnitte mit Werten schlechter 3,5, gemessen in Richtungsfahrbahn-Kilometern, entwickeln sich bei allen Budgetszenarien (100 bis 180 Mill. EUR) langfristig positiv, das heißt der Anteil der schlechten sowie sehr schlechten Strecken nimmt ab.³⁵

³⁵ Zahlentabelle (Grundlage der Abbildung) zur Entwicklung der Rückstandslängen sowie Darstellung der Rückstandslängen für den Fall, dass auf Dauer keine Erhaltungsmaßnahmen gesetzt werden (Szenario Null), siehe Anhang Tabelle 7 und Abbildung 13.

Abbildung 5: Szenarien (100 bis 180 Mill. EUR) – Entwicklung der Rückstands-
längen 2005 bis 2028

— Ist-Entwicklung bis 2010

Szenarien ab 2010:

— 100 Mill. EUR

— 120 Mill. EUR

— 140 Mill. EUR

— 180 Mill. EUR

Quelle: ASFINAG (2011), Grafik RH

- Das Budgetszenario mit 140 Mill. EUR erfüllt die mittelfristige Planungsvorgabe des Bauprogramms, wonach beim Substanzwert der Anteil der Zustandsklasse „Fünf“ ab dem Jahr 2014 maximal zehn Prozent betragen darf; die Szenarien mit 100 bzw. 120 Mill. EUR zeigten ebenfalls eine langfristige Verbesserung des Straßenzustands.
- Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung des Gesamtwerts bei konstanten Budgets von Null, 100, 120, 140 und 180 Mill. EUR.³⁶

³⁶ Vollständige Abbildungen der Substanz-, Gebrauchs- und Gesamtwerte für Null, 100, 120, 140 sowie 180 Mill. EUR siehe Anhang (Abbildung 14 bis 18).

Budget – Kostenentwicklung

Abbildung 6: Zustandsentwicklung Gesamtwert (Null Mill. EUR)

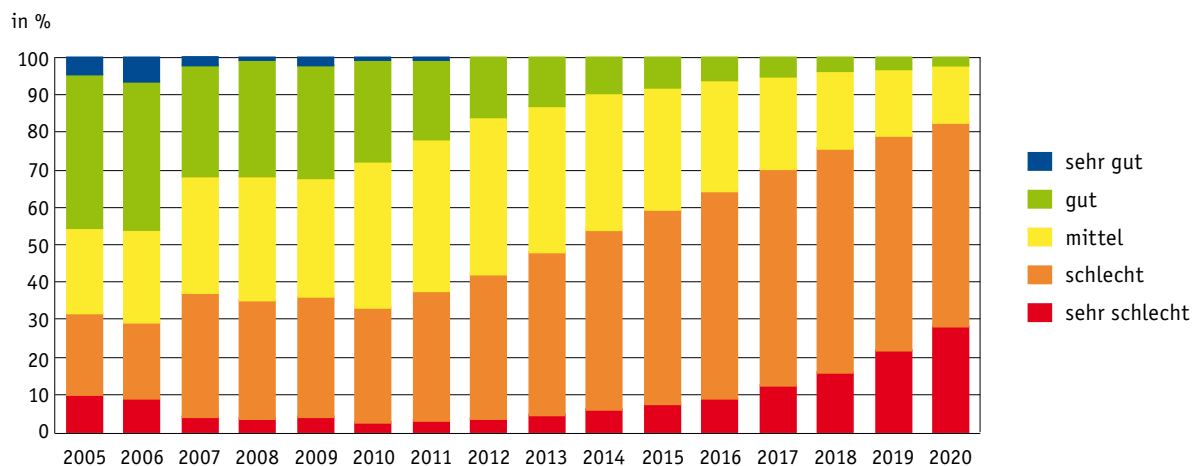


Abbildung 7: Zustandsentwicklung Gesamtwert (100 Mill. EUR)

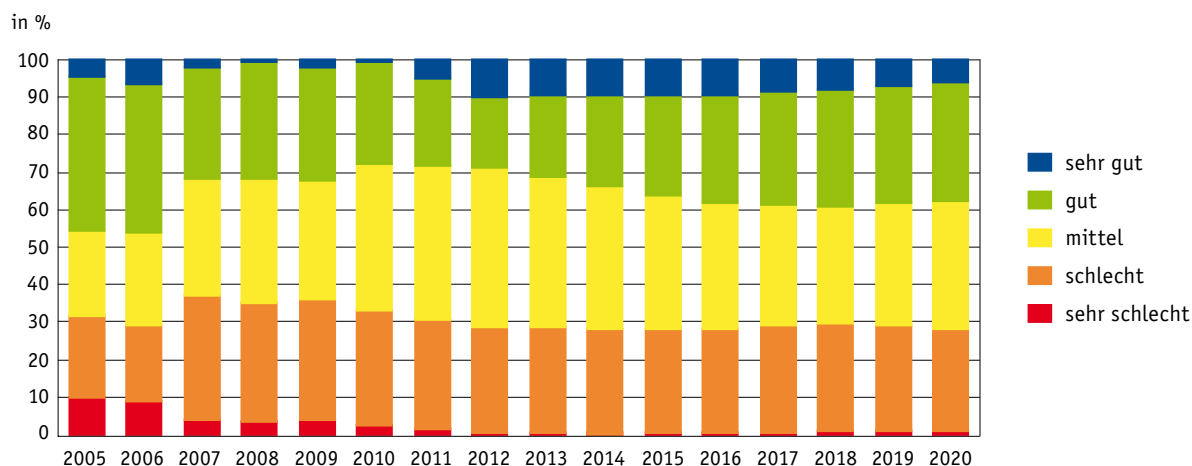


Abbildung 8: Zustandsentwicklung Gesamtwert (120 Mill. EUR)

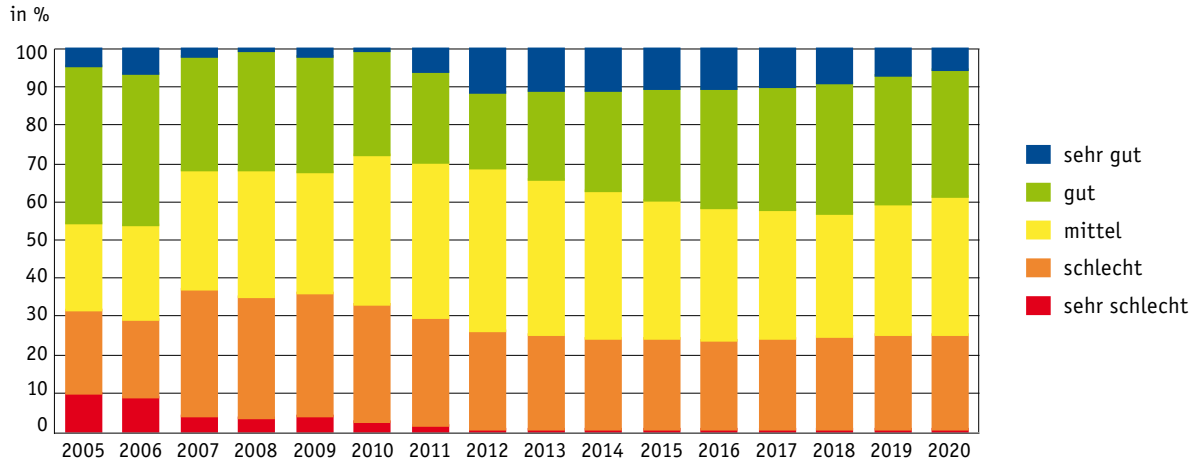
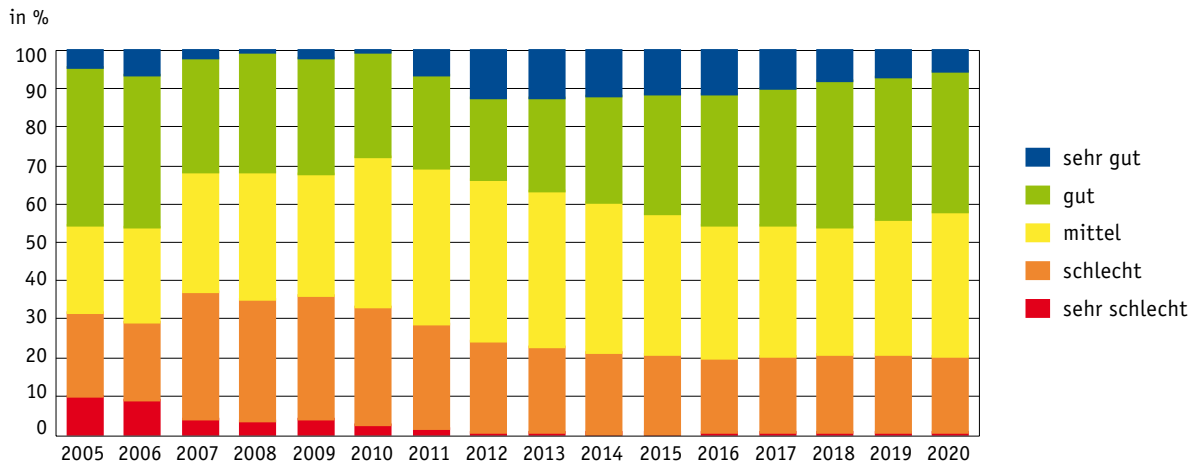
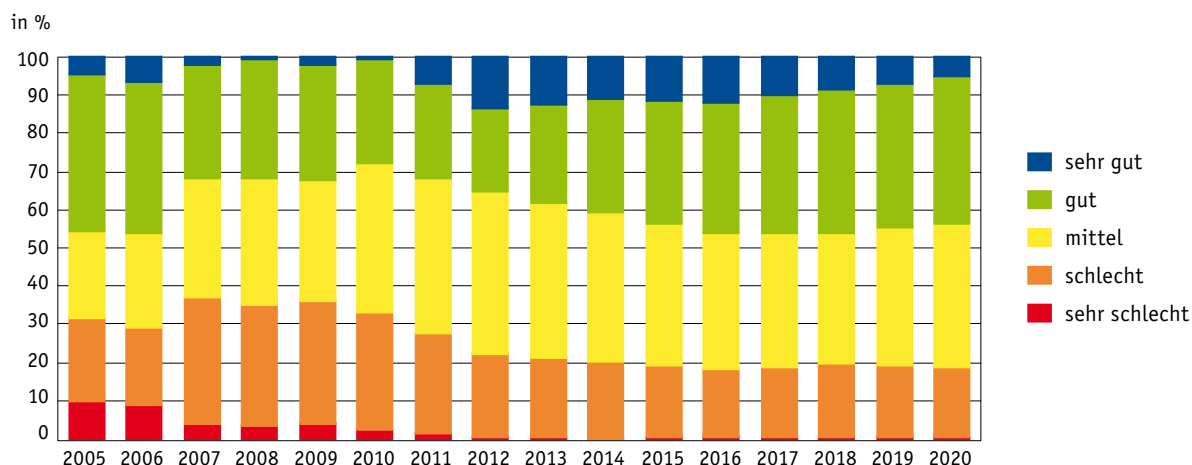


Abbildung 9: Zustandsentwicklung Gesamtwert (140 Mill. EUR)



Budget – Kostenentwicklung

Abbildung 10: Zustandsentwicklung Gesamtwert (180 Mill. EUR)



Quellen: Abbildungen 6 bis 10:

Dr. Alfred Weninger-Vycudil (PMS-Consult GmbH), März 2011;
 ASFINAG EMS, Erweiterte Auswertungen PM-System VIAPMS

Wie die dargestellten Entwicklungen des Straßenzustands zeigen, genügen 100 Mill. EUR pro Jahr, um im Gesamtwert die Noten 1 (sehr gut) und 2 (gut) in zehn Jahren (2010 bis 2020) von rd. 28 % auf rd. 37 % zu steigern.

21.2 Der RH stellte kritisch fest, dass lediglich das Budgetszenario mit 140 Mill. EUR bei der Bauprogrammplanung berücksichtigt wurde, obwohl mehrere Budgetszenarien und damit Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung standen.

Er hielt fest, dass der durchschnittliche Straßenzustand bereits mit einer jährlichen Investition von 100 Mill. EUR (anstatt bisher 140 Mill. EUR) verbessert werden kann. Der RH zeigte damit Potenzial für die Optimierung des Einsatzes öffentlicher Mittel (bis zu 40 Mill. EUR pro Jahr) auf; über diese Optimierungsmöglichkeit könnte die ASFINAG disponieren und bei entsprechender Priorisierung der Ziele anderweitig verfügen.

Er empfahl der ASFINAG, unterschiedliche Budgetszenarien in Hinkunft für die Budget- und Bauprogrammplanung vorzugeben und Investitionen in den Oberbau verstärkt unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu beurteilen. In diesem Zusammenhang empfahl er, mittel- und langfristige Wirkungsziele zu definieren.

21.3 (1) *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH seien im genehmigten Bauprogramm 2012 bis 2017, welches im Sommer 2011 erstellt wurde, anteilige Straßenoberbaukosten im Mittel von 108 Mill. EUR pro Jahr enthalten.*

Die Kernaufgabe der Software VIAPMS der ASFINAG sei in erster Linie die Zustandsbeurteilung des Straßenoberbaus. Weiters diene VIAPMS zur netzweiten Planung von Erhaltungsmaßnahmen für den Oberbau unter Berücksichtigung der zustandsbedingten Dringlichkeit. Für das ASFINAG Sechsjahres-Bauprogramm würden die Maßnahmenvorschläge für den Oberbau aus dem VIAPMS ingenieurmäßig evaluiert und mit Maßnahmen (z.B. Brückeninstandsetzungen) abgestimmt. Die Evaluierung der VIAPMS Daten erfolge unter Berücksichtigung der technischen und budgetären Rahmenbedingungen sowie der für die Netzverfügbarkeit notwendigen Baustellenkoordination.

Die abschnittsbezogenen Ergebnisse der PMS-Analyse würden also noch kein Bauprogramm darstellen. Die Erfahrung aus den letzten Jahren und die Betrachtung des aktuellen Bauprogramms zeigten, dass nicht alle Maßnahmenvorschläge aus dem VIAPMS übernommen würden.

Betrachte man die Zustandsentwicklung der letzten Jahre, so sei der Zustand der Substanz annähernd gleich gehalten worden. Dies entspreche ungefähr dem vom RH vorgeschlagenen Szenario aus dem VIAPMS.

Unter der Berücksichtigung der Kosten für die Bündelung von Maßnahmen zu zweckmäßigen Baulosen, die Baustellenkoordination und die in der VIAPMS Prognose nicht enthaltenen Anschlussstellenrampen sei davon auszugehen, dass die prognosewirksamen Straßenoberbauinvestitionen unter 100 Mill. EUR pro Jahr lägen.

Nach Ansicht der ASFINAG sei das vom RH vorgeschlagene Einsparungspotenzial aus den vorangeführten Gründen nicht vorhanden. Im genehmigten Sechsjahres-Bauprogramm 2012 bis 2017 sei bereits jetzt eine mittlere Summe von rd. 108 Mill. EUR pro Jahr für den Straßenoberbau enthalten.

(2) *Das BMVIT pflichtete der Feststellung des RH, wonach nur ein Budgetszenario beim Oberbau berücksichtigt wurde (140 Mill EUR pro Jahr) und die anderen untersuchten Szenarien, insbesondere mit 100 Mill. EUR praktisch das gleiche Ergebnis (gemessen am durchschnittlichen Straßenzustand Gesamtwert) bringen würde, nicht bei. Es erläuterte die iterative Programmerstellung sowie Grenzszenarien, die wenig Bedeutung hätten. Budgets von 100 Mill. EUR über längere Zeit führten zwar zu einer Verbesserung des Gesamtwerts, der Sub-*

Budget – Kostenentwicklung

stanzwert würde dabei aber schlechter, sei aber als Indikator für das Anlagevermögen wesentlich wichtiger.

Das BMVIT nehme als Mitvertreter des Eigentümers auf die Bestand-sicherung des Anlagevermögens mehr Bedacht, als auf den Komfort des Straßenbenutzers. Das BMVIT habe öfters vorgeschlagen, einen höheren Betrag (140 bis 150 Mill. EUR) vorzusehen, um einen aus der Wegekostenrechnung abgeleiteten Instandsetzungsbedarf abzudecken. Dem sei die ASFINAG letzten Endes gefolgt.

- 21.4** (1) Der RH wies darauf hin, dass die ASFINAG bei der Bauprogrammerstellung der letzten Jahre ein Budgetvolumen von 140 Mill. EUR für Oberbaumaßnahmen zugrunde legte, ohne andere Budgetszenarien zu untersuchen. Die von der ASFINAG nunmehr angeführten Werte der Straßenoberbauinvestitionen von unter 100 Mill. EUR je Jahr konnte die ASFINAG zum Zeitpunkt der Erhebungen des RH weder nachweisen noch konnte sie der RH nachvollziehen (siehe TZ 22). Der RH war sich bewusst, dass die Maßnahmenvorschläge des VIAPMS lediglich Vorschläge für das Bauprogramm darstellten und in der Bauprogrammerstellung weiteren Abstimmungsschritten unterlagen. Er verwies jedoch auf die Bedeutung der der Maßnahmenentwicklung zugrunde liegenden Budgetvorgaben, weil – bedingt durch die Optimierungsalgorithmen des Programms – bei einem verfügbaren Budget von 140 Mill. EUR andere Maßnahmen vorgeschlagen werden, als bei einem solchen von 100 Mill. EUR.

Der RH begrüßte die Entscheidung der ASFINAG, für die jüngst beschlossene Bauprogrammperiode 2012 bis 2017 ein Budget von 108 Mill. EUR je Jahr für Oberbaumaßnahmen vorzugeben. Damit wurde ein jährliches Dispositionsvolumen für die Optimierung des Einsatzes öffentlicher Mittel von 32 Mill. EUR für den Bereich Oberbau im Vergleich zu den Vorgaben für das Bauprogramm 2011 (140 Mill. EUR) erzielt.

(2) Der RH hielt gegenüber dem BMVIT fest, dass es als Eigentümervertreter betreffend den Substanzwert einen Anteil von langfristig maximal 10 % in der Zustandsklasse „fünf“ anstrebte. Dieses Ziel ist laut den Budgetszenarien der ASFINAG mit einem Mitteleinsatz von deutlich weniger als 140 Mill. EUR jedenfalls erreichbar und würde – im Vergleich zum Ist-Zustand – eine laufende deutliche Steigerung des Wertes des Anlagevermögens bewirken. Bereits mit einem Mitteleinsatz von 100 Mill. EUR wird – laut Berechnungen der ASFINAG – eine Verbesserung des Substanzwertes erzielt.

Der RH bekräftigte gegenüber dem BMVIT seine Empfehlung, in Zukunft unterschiedliche Budgetszenarien in die Budget- und Bauprogrammplanung einfließen zu lassen und Investitionen in den Oberbau verstärkt unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu beurteilen. In diesem Zusammenhang wären mittel- und langfristige Wirkungsziele sowohl für den Substanz- als auch den Gebrauchswert zu definieren.

Umsetzung Erhaltungsbudget

22.1 (1) Die Maßnahmenvorschläge des EMS für das Bauprogramm der ASFINAG basierten auf anlagenbezogenen Erkenntnissen, Zustandswerten und prognostizierten Entwicklungen. Das den baulichen Erhaltungsmaßnahmen im Bauprogramm zugeordnete und in Bauprojekte gegliederte Budget folgte anderen – auf die Umsetzung einzelner Bauprojekte abgestellten – Strukturen. So enthielt das Bauprogramm Projekte, die sich aus mehreren Erhaltungsmaßnahmen (z.B. Oberbauerneuerung, Erneuerung von Kunstbauten), gegebenenfalls ergänzt um Neubauelemente (Erhöhung von Lärmschutzwänden, Zulegung eines Fahrstreifens), zusammensetzten. Die im Bauprogramm den Projekten zugeordneten Budgetmittel wichen damit von jenen der EMS-Maßnahmenvorschläge ab.

(2) Bei den vom RH geprüften Maßnahmenvorschlägen und Projekten waren beispielsweise folgende Abweichungen zwischen den Vorschlägen des EMS und dem Bauprogramm festzustellen:

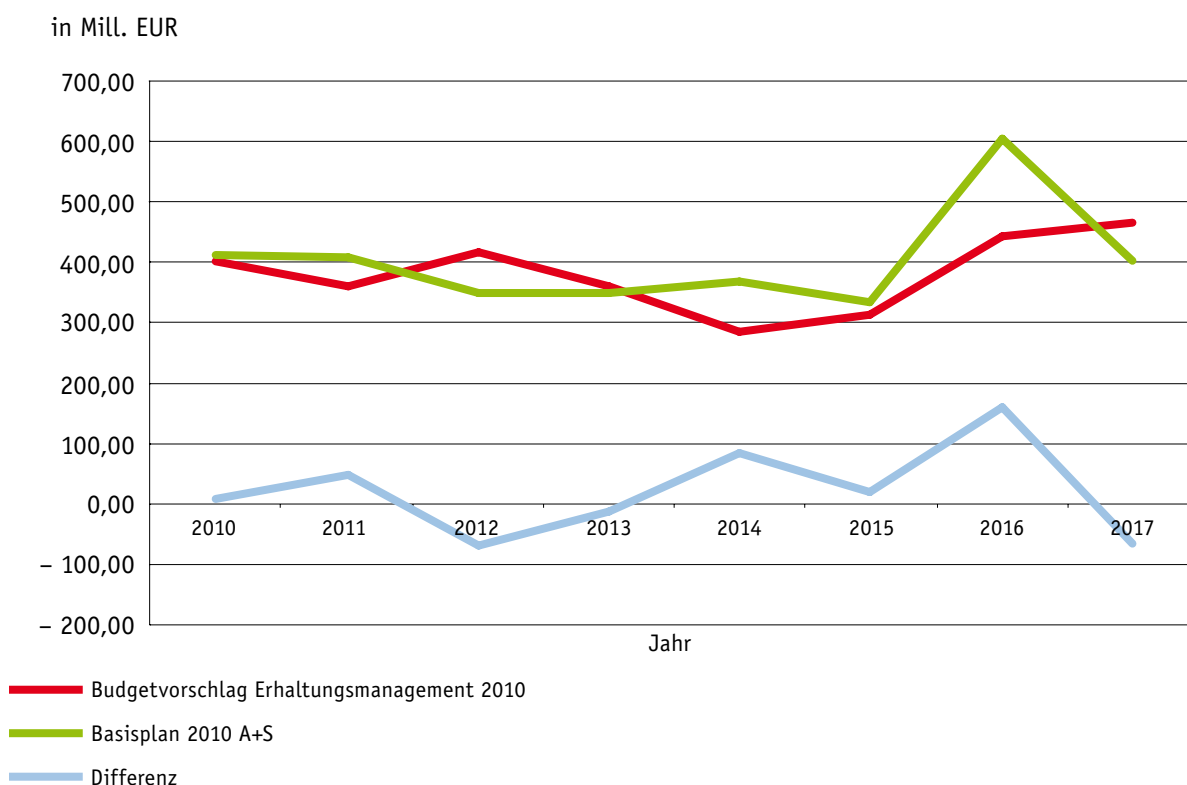
- A12 km 67,463 bis km 73,256 (Richtungsfahrbahn Kufstein) sowie km 69,000 bis km 73,577 (Richtungsfahrbahn Innsbruck): das PM-System schlug die Instandsetzung der Deckschicht für das Jahr 2006 bzw. abschnittsweise für das Jahr 2009 vor, tatsächlich wurde die Deckensanierung für den Abschnitt km 70,000 bis km 73,450 (beide Richtungsfahrbahnen) im Jahr 2008 ins Bauprogramm aufgenommen;
- A22 km 0,400 bis km 1,300: das PM-System schlug die Instandsetzung der Deckschicht für das Jahre 2009 vor, die Sanierung erfolgte bereits im Jahr 2008;
- A22 km 3,720 bis km 4,115: das PM-System schlug die Instandsetzung der Deckschicht für die Jahre 2010 und 2011 vor, sie wurde nicht in das Bauprogramm aufgenommen;

Budget – Kostenentwicklung

- S6 Ganzsteintunnel: das PM-System schlug in der Nordröhre für die Jahre 2010 und 2011 und in der Südröhre für die Jahre 2012 und 2013 Deckensanierungsmaßnahmen vor, sie wurden nicht in das Bauprogramm aufgenommen.

(3) Der Vergleich der Summe aller Maßnahmenvorschläge des EMS und der im Bauprogramm beschlossenen Projekte wies demgemäß erhebliche Abweichungen auf. Das Bauprogramm (A+S³⁷) für die Jahre 2010 (mit Vorschau bis zum Jahr 2015) zeigte diese beispielsweise in folgendem Ausmaß:

Abbildung 11: Bauprogramm 2010, Vergleich Erhaltungsmanagement Vorschlag



Quellen: Daten ASFINAG Service GmbH; Grafik RH

Bereits in den Programmjahren 2010 bis 2015 zeigten sich Abweichungen um rd. – 72,1 Mill. EUR bis rd. + 85,0 Mill. EUR. Noch deutlich höhere Differenzen im Vergleich zur Programmvorschau für die Folgejahre erklärte die ASFINAG damit, dass Budgetvorsorgen für die Einzelprojekte kumuliert im Bauprogramm ausgewiesen wurden.

³⁷ Jene Teile des Bauprogramms – bei der ASFINAG als Basisplan bezeichnet –, die für die Erhaltungsmaßnahmen vorgesehen waren.

22.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass es die Planungsstrukturen des Bauprogramms, die von den Maßnahmenvorschlägen des EMS abwichen, nicht ermöglichten, die Umsetzung der Vorschläge des EMS sowie deren Budgetwirksamkeit im genehmigten Bauprogramm nachzuvollziehen (siehe Empfehlung zu TZ 23).

22.3 Die ASFINAG Service GmbH verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 23.

Maßnahmencontrolling

23.1 Wie in TZ 22 dargestellt, erlaubten unterschiedliche Planungsstrukturen von EMS und Bauprogramm keinen abgestimmten Vergleich der vorgeschlagenen Maßnahmen mit den im Bauprogramm enthaltenen Bauprojekten. Es fand zwar im Verantwortungsbereich der ASFINAG BMG ein Controlling der Projektumsetzung statt, den Servicegesellschaften standen jedoch keine Informationen zur Verfügung, die es ihnen erlaubt hätten, die Entwicklung der Leistungsinhalte und finanziellen Volumina der von ihnen vorgeschlagenen anlagenbezogenen Maßnahmen nachzuverfolgen.

Die Servicegesellschaften vermochten wohl – im Rahmen der laufenden Kontrollen und Prüfungen – die Entwicklung der Zustandswerte und -klassen an Streckenabschnitten bzw. Kunstbauten in den Folgejahren zu beobachten. Unterschiede in der Abgrenzung von Erhaltungsabschnitten, Baulosen und Messabschnitten³⁸ erschwerten jedoch den Vergleich.

23.2 Der RH verwies kritisch darauf, dass dem EMS, bezogen auf alle baulichen Anlagen, kein schlüssiges Controllingssystem, das Bestandsdaten, Qualitätswerte und finanzielle Aufwendung einbezogen hätte, zur Verfügung stand. So war es auf Basis der den Servicegesellschaften zur Verfügung stehenden Daten nicht möglich, zu überprüfen, ob die Planungsvorgaben betreffend das Erhaltungsbudget für Oberbaumaßnahmen (140 Mill. EUR je Jahr) tatsächlich eingehalten worden waren (siehe TZ 22).

Der RH empfahl den Servicegesellschaften, den Steuerungs- und Informationsbedarf hinsichtlich der Umsetzung der baulichen Erhaltungsmaßnahmen zu untersuchen und jene Controllinginstrumente zu implementieren, die es ermöglichen, die Umsetzung der Maßnahmenvorschläge des EMS leistungs- und kostenmäßig nachzuvollziehen zu können.

³⁸ z.B. bei Qualitätsmessungen im Zuge der Abnahme von Baumaßnahmen an der A22

Budget – Kostenentwicklung

23.3 Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH könne derzeit die Kontrolle der Umsetzung von Maßnahmenvorschlägen aus dem VIAPMS nicht automatisiert erfolgen. Sie stimme jedoch wesentliche Änderungen von Projekten mit den Servicegesellschaften ab. Die ASFINAG schließe sich der Meinung des RH an, dass eine Verbindung der verschiedenen Systeme wie BAUT-VIAPMS-SAP zielführend sei; sie werde die Umsetzungsmöglichkeiten prüfen, um zukünftig verbesserte automatisierte Auswertungen zu ermöglichen.

Umsetzung von Bauprojekten

Prüfungen durch externe Dienstleister – Strategie

24.1 Nach Auswertung der Bestandsdaten in der Bauwerksdatenbank waren gemäß Prozess „Bauprogramm erstellen und beauftragen“ vertiefte Prüfungen zur Analyse des Zustands und in weiterer Folge zur detaillierten Definition der erforderlichen Baumaßnahme notwendig. Dazu beauftragte die ausführende ASFINAG BMG in der Regel externe Prüflabors bzw. Zivilingenieure. In weiterer Folge wurden die Ergebnisse intern besprochen und die Entscheidung zur Ausführung getroffen.

24.2 Der RH wies darauf hin, dass routinemäßige Sondierungs- und Analyseaufgaben für die Vorbereitung von Bauprojekten auch von den qualifizierten Mitarbeitern der ASFINAG ausgeführt werden könnten. Er empfahl daher der ASFINAG, zu prüfen, ob Leistungsteile nicht wirtschaftlicher mit eigenen Ressourcen wahrgenommen werden können.

Qualitätssicherung durch die Servicegesellschaften

25.1 Die Servicegesellschaften waren in der Phase vor der Bauausführung bei Qualitätssicherungsschritten eingebunden (z.B. bei der Erstellung von Planungshandbüchern und in mehreren Leistungsprozessen³⁹). Im Prozess der Bauausführung (Bauphase abwickeln) fanden sich aber diesbezüglich keine Regelungen. Laut den Servicegesellschaften lag die Verantwortung bei Qualitätsänderungen, insbesondere im Zusammenhang mit Leistungsänderungen/Mehrkostenforderungen, bei der ASFINAG BMG.

25.2 Der RH empfahl der ASFINAG BMG, die Servicegesellschaften im Zuge der Bauabwicklung im Bereich der Qualitätssicherung – unter dem Aspekt der erhaltungs- bzw. qualitätsrelevanten Ausführung von Bauteilen – in den Prozess „Bauphase abwickeln“ (z.B. im Prozessbereich „Qualität“ oder „Vertragsabwicklung“) einzubinden. Dabei wären erhaltungsrelevante Änderungen mit den Servicegesellschaften aus Sicht

³⁹ z.B. „Bauprojekt starten“, „Planungsprojekte erstellen und abwickeln“, „Bauprogramm erstellen und beauftragen“

der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit abzustimmen sowie insbesondere unter Berücksichtigung der Life-Cycle-Costs (Erhaltung) zu beurteilen.

Weiters empfahl er, im Zuge des Projektabschlusses bei der Übergabe eines Projekts von der ASFINAG BMG an die Servicegesellschaften das Thema Qualität nach zu erarbeitenden einheitlichen Standards zusammengefasst darzustellen. Dies betrifft insbesondere die Ergebnisse von Qualitätsprüfungen, Ausführungsänderungen in Bezug auf Qualität sowie qualitätsbezogene Empfehlungen und Erfahrungen im Projekt.

- 25.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG Service GmbH stimme sie wesentliche Projektänderungen mit den Servicegesellschaften ab. Weiters seien die Servicegesellschaften bei der Erstellung und der Überarbeitung der Planungshandbücher seitens der ASFINAG BMG mit eingebunden. Dies garantiere, dass die Erfahrungen des Erhaltungsmanagements und des Betriebs einem einheitlichen Standard entsprechen und schon in der Planungsphase berücksichtigt würden. Zusätzlich erfolgten regelmäßige Abstimmungen mit der ASFINAG BMG, um einen entsprechenden Erfahrungsaustausch mit dem Erhaltungsmanagement sicherzustellen.*

Projektgenehmigung

- 26.1** Die ASFINAG nahm im Jahr 2007 in das „Bauprogramm 2008“ das Projekt A12 Belagsanierung Hall-West Innsbruck-Ost von km 69,9 bis km 73 für beide Richtungsfahrbahnen auf. Grundlage hierfür waren Maßnahmenvorschläge des PM-Systems. Demnach lagen in diesem Bereich die Zustandswerte für Spurrinnen über dem Warnwert, auf der Richtungsfahrbahn Innsbruck auch jene für Risse⁴⁰. Der Substanzwert lag – vorrangig bedingt durch das Herstellungsjahr 1973 – durchwegs bei fünf. Der geplante Umfang der Maßnahmen betrug zu diesem Zeitpunkt 5 Mill. EUR.

Im Zusammenhang mit der Einleitung des Projekts im April 2008 begründete die ASFINAG Alpenstraßen GmbH dem Aufsichtsrat am 10. April 2008 auf Basis eines externen Gutachtens die Notwendigkeit der Instandsetzungsmaßnahme. Die ASFINAG ließ in der Folge dieses Gutachten durch einen Ziviltechniker fachlich beurteilen. Die-

⁴⁰ Richtungsfahrbahn Innsbruck:		Richtungsfahrbahn Kufstein:	
Risse:	4,22	Risse:	1,76
Oberflächenschäden:	1,18	Oberflächenschäden:	1,19
Spurrinnen:	4,20	Spurrinnen:	3,55
Längsebenheit:	2,42	Längsebenheit:	2,35
Griffigkeit:	2,25	Griffigkeit:	2,00

Budget – Kostenentwicklung

ser schätzte es zwar als umfassend und fundiert ein, hielt aber zusammenfassend fest, dass eine Aufschiebung der Instandsetzung um zwei bis drei Jahre aus Sicht der Tragfähigkeit kein Risiko darstellen würde und hinsichtlich Spurrinnen und Oberflächenstruktur das Risiko für größere Schäden als gering bis mittel einzuschätzen wäre. Die Instandsetzung empfahl er nur für den Fall, dass der Abstellstreifen über längere Zeit als Umleitungsstrecke genutzt würde.

Am 22. April 2008 empfahl die Abteilung Technische Koordination dem Aufsichtsrat der ASFINAG Alpenstraßen GmbH, das Projekt zu genehmigen und die ASFINAG BMG mit der Umsetzung zu beauftragen. Bereits vor der Genehmigung durch den Aufsichtsrat war die Ausschreibung der Baumaßnahmen am 11. März 2008 erfolgt und die Angebotseröffnung am 3. April 2008 abgewickelt worden. Der Beginn der Baumaßnahmen war mit 13. Mai 2008 festgesetzt.

- 26.2** Der RH verwies kritisch darauf, dass das Genehmigungsrecht des Aufsichtsrats durch die faktische Einleitung eines Projekts ins Leere ging. Dies wog umso schwerer, als in diesem Fall ein Projekt zur Umsetzung gelangte, dessen zeitliche Priorität nicht eindeutig gegeben war.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

27 Die Feststellungen zu den Themen Zustandserfassung Kunstbauten (TZ 6 und 7), Betrieb des Pavement Management Systems (TZ 8), messtechnische Zustandserfassung des Oberbaus (TZ 9) sowie Zustandsanalysen von Bauwerken (TZ 24) zeigten die Notwendigkeit seitens der ASFINAG, bei der Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben verstärkt zu überprüfen, ob diese – unter Berücksichtigung von Nutzen-Kosten-Überlegungen – tatsächlich im gegebenen Umfang von externen Dienstleistern umgesetzt werden müssen. Aus Sicht des RH sollten Kernaufgaben des Unternehmens, so weit möglich und vertretbar, mit eigenem Know-how wahrgenommen werden.

28 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT und ASFINAG

(1) Im Falle rechtlich nicht gedeckter Verkehrsbeschränkungen wäre möglichst rasch ein gesetzeskonformer Zustand herzustellen. (TZ 14)

ASFINAG

(2) Angesichts der laufend erfassten und ausgewerteten Qualitätsparameter wäre es zweckmäßig, mittelfristig Ziele betreffend die Entwicklung der Zustandswerte des Straßennetzes, die – in Abstimmung mit den strategischen Zielsetzungen – evaluierbar sind, vorzugeben. (TZ 15)

(3) Es wäre bei der Bauprogrammerstellung zu berücksichtigen, ob die verwendeten Generalsanierungskonzepte noch die aktuelle Ausbausituation widerspiegeln und ob mit unterschiedlichen zeitlichen Szenarien in den Variantenuntersuchungen nicht differenziertere und damit bessere Entscheidungsgrundlagen geboten werden könnten. (TZ 19)

(4) In Hinkunft wären die unterschiedlichen Budgetszenarien für die Budget- und Bauprogrammplanung vorzugeben und Investitionen in den Oberbau verstärkt unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu beurteilen. (TZ 21)

(5) Es wären für die Budget- und Bauprogrammerstellung mittel- und langfristige Wirkungsziele zu definieren. (TZ 21)

(6) Es wären Überlegungen anzustellen, ob Leistungsteile routinemäßiger Sondierungs- und Analyseaufgaben für die Vorbereitung von Bauprojekten nicht wirtschaftlicher mit eigenen Ressourcen wahrgenommen werden können. (TZ 24)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

ASFINAG Service
GmbH und ASFINAG
Alpenstraßen GmbH

(7) Bei Beraterleistungen und für die Messung des Oberbaus wäre eine Nutzen–Kosten–Betrachtung anzustellen und zu überprüfen, ob die Leistungserbringung durch eigenes Personal und Gerät nicht wirtschaftliche Vorteile bringen kann. (TZ 8, 9)

(8) Es wäre zu evaluieren, ob die Benotung der Brücken – analog zum Oberbau – mittels Berechnungsalgorithmus eine objektivere Darstellung und damit eine homogenere und besser vergleichbare Auswertung ermöglicht. (TZ 5)

(9) Es wäre verstärkt auf das Vier–Augen–Prinzip zu achten sowie unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit Überlegungen dahingehend anzustellen, ob Brückenprüfungen durch den Aufbau von internem Know–how verstärkt durch Eigenpersonal wahrgenommen werden können. (TZ 6)

(10) Es wären Überlegungen dahingehend anzustellen, im Überwachungsbereich der Tunnel Prüfungen durch den Aufbau von internem Know–how verstärkt durch Eigenpersonal wahrzunehmen. In den Fällen, bei denen sowohl Kontrollen als auch Prüfungen ausschließlich durch betriebseigene Kräfte durchgeführt werden, wäre der Sicherung der Beurteilungsqualität im Sinne eines Vier–Augen–Prinzips besonderes Augenmerk zu schenken. (TZ 7)

(11) Im Zuge des Auf– bzw. Ausbaus eines datenbankgestützten Erhaltungssystems für Kunstbauten wären Zweckmäßigungs– und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen einzubeziehen. (TZ 10, 17)

(12) Es wäre das Qualitätscontrolling zu evaluieren, um die Datensicherheit und Aktualität zu verbessern; vorzusehen wäre beispielsweise eine jährliche Prüfung der Bauwerksdaten durch die Servicegesellschaften in Abstimmung mit der ASFINAG BMG. Es wären zusätzlich relevante Daten und Informationen (z.B. getroffene Annahmen) im System darzustellen. (TZ 11)

(13) Es wäre der Zeitpunkt der Eingabe der Daten in die Datenbanken zu regeln und zu untersuchen, ob kürzere Zeiträume der Datenübertragung (z.B. halbjährlich) nicht eine höhere Datenqualität sicherstellen können. (TZ 12)

(14) Das Datum der letzten durchgeführten Oberbaumessung wäre in den Auswertungen der Datenbanken auszuweisen. Ergänzend sollte transparent dargestellt werden, auf welcher Basis (geschätzt, gemessen oder im System berechnet) die Daten beruhen. (TZ 13)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen
und Schnellstraßen

ASFINAG Bau Ma-
nagement GmbH

(15) In Hinkunft wären Geschwindigkeitsbeschränkungen als Beurteilungsparameter bei der Erstellung des Bauprogramms mitzubeherrücksichtigen. (TZ 18)

(16) Es wären der Steuerungs- und Informationsbedarf hinsichtlich der Umsetzung der baulichen Erhaltungsmaßnahmen zu untersuchen und jene Controllinginstrumente zu implementieren, die es ermöglichen, die Erhaltungsmanagement-Vorschläge leistungs- und kostenmäßig nachvollziehen zu können. (TZ 20, 23)

(17) Erhaltungsrelevante Änderungen im Zuge von Bauprojekten wären mit den Servicegesellschaften aus Sicht der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit abzustimmen sowie insbesondere unter Berücksichtigung der Life-Cycle-Costs zu beurteilen. (TZ 25)

(18) Im Zuge des Projektabschlusses und bei der Übergabe eines Projekts an die Servicegesellschaften wäre das Thema Qualität nach zu erarbeitenden einheitlichen Standards zusammengefasst darzustellen. (TZ 25)

(19) Die Servicegesellschaften wären im Zuge der Bauabwicklung im Bereich der Qualitätssicherung – unter dem Aspekt der erhaltungs- bzw. qualitätsrelevanten Ausführung von Bauteilen – in den Prozess „Bauphase abwickeln“ einzubinden. (TZ 25)





ANHANG

Budgetszenarien





BMVIT

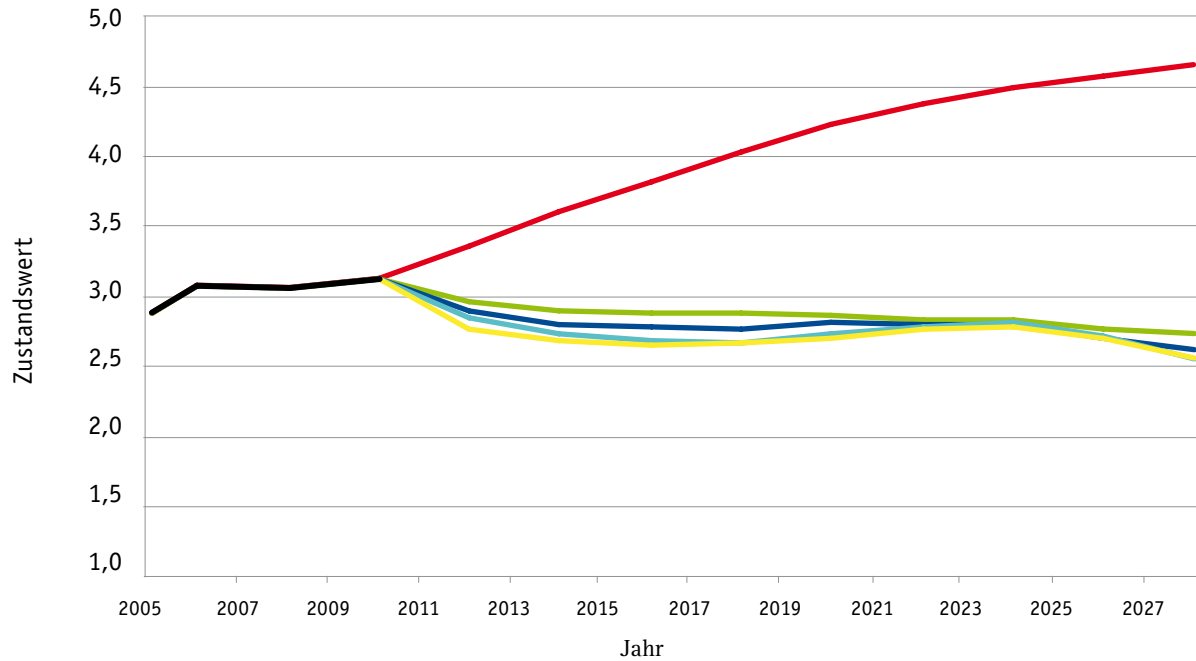
ANHANG Budgetszenarien

Tabelle 5: Budgetszenarien (Null bis 180 Mill. EUR) – Entwicklung mittlerer Straßenzustand (Gesamtwert)

Jahr	Szenario Null	100 Mill. EUR	120 Mill. EUR	140 Mill. EUR	180 Mill EUR
2005	2,883	2,883	2,883	2,883	2,883
2006	3,081	3,081	3,081	3,081	3,081
2008	3,064	3,064	3,064	3,064	3,064
2010	3,125	3,125	3,125	3,125	3,125
2012	3,364	2,966	2,900	2,844	2,763
2014	3,611	2,903	2,805	2,727	2,682
2016	3,828	2,888	2,780	2,684	2,651
2018	4,032	2,883	2,760	2,672	2,671
2020	4,238	2,872	2,812	2,730	2,706
2022	4,378	2,840	2,797	2,781	2,762
2024	4,489	2,830	2,796	2,818	2,781
2026	4,586	2,764	2,697	2,716	2,707
2028	4,662	2,728	2,611	2,546	2,558

Quelle: ASFINAG (2011)

Abbildung 12: Budgetszenarien (Null bis 180 Mill. EUR) – Entwicklung mittlerer Straßenzustand (Gesamtwert)



— Ist-Entwicklung bis 2010

Szenarien ab 2010:

— 100 Mill. EUR

— 120 Mill. EUR

— 140 Mill. EUR

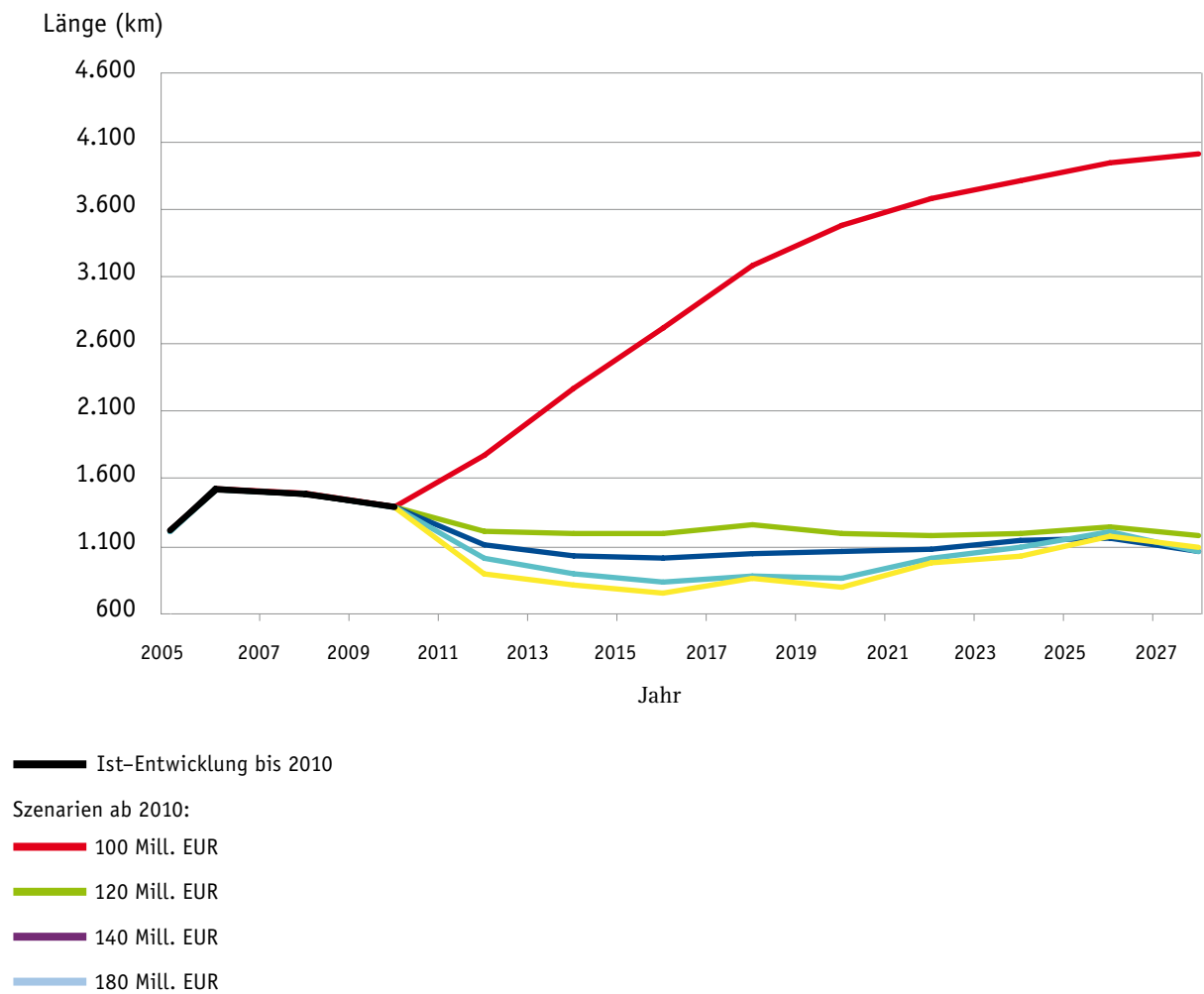
— 180 Mill. EUR

Quelle: ASFINAG (2011), Grafik RH

Tabelle 6: Budgetszenarien (Null bis 180 Mill. EUR) – Entwicklung Rückstandslängen in Richtungsfahrbahn-Kilometer (Gesamtwert, Zustandsklasse 4 und 5)					
Jahr	Szenario Null	100 Mill. EUR	120 Mill. EUR	140 Mill. EUR	180 Mill EUR
	km				
2005	1.214,611	1.214,611	1.214,611	1.214,611	1.214,611
2006	1.531,501	1.531,501	1.531,501	1.531,501	1.531,501
2008	1.485,581	1.485,581	1.485,581	1.485,581	1.485,581
2010	1.396,144	1.396,144	1.396,144	1.396,144	1.396,144
2012	1.775,279	1.202,937	1.102,538	1.016,625	895,166
2014	2.277,140	1.190,572	1.023,815	899,410	815,679
2016	2.709,129	1.189,285	1.004,726	832,368	750,642
2018	3.178,865	1.252,821	1.039,127	881,323	857,419
2020	3.474,260	1.190,044	1.063,551	856,959	798,875
2022	3.681,486	1.176,693	1.082,635	1.008,584	984,064
2024	3.818,370	1.200,497	1.139,332	1.100,191	1.033,870
2026	3.946,478	1.235,715	1.162,429	1.202,468	1.181,949
2028	4.010,972	1.179,262	1.060,714	1.057,231	1.089,349

Quelle: ASFINAG (2011)

Abbildung 13: Budgetszenarien (Null bis 180 Mill. EUR) – Entwicklung der Rückstandslängen



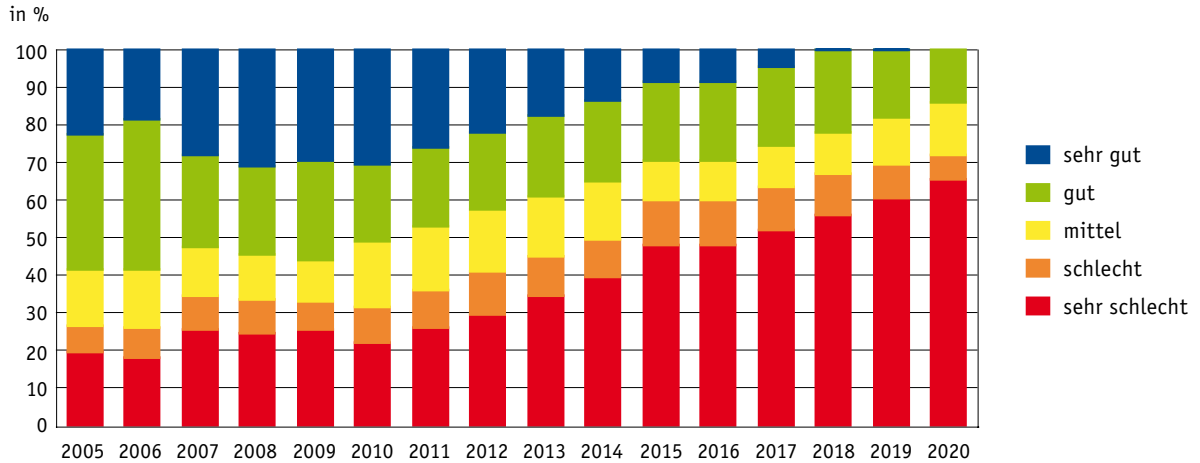
Quelle: ASFINAG (2011), Grafik RH

**ANHANG
Budgetszenarien**

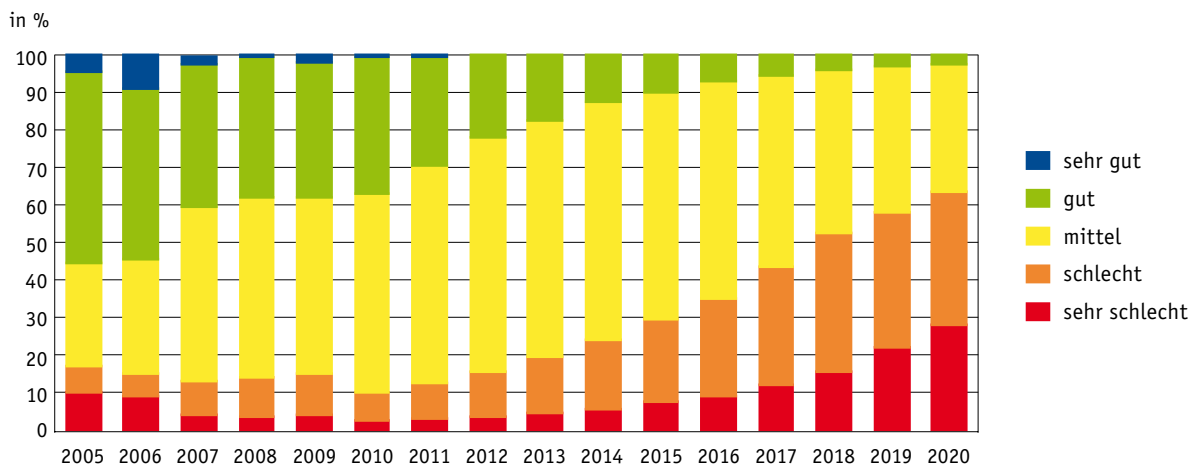
Die nachstehenden Abbildungen 14 bis 18 zeigen die Detailergebnisse der Zustandsentwicklung in Prozent des Straßennetzes der ASFINAG. Die Auswertung erfolgte differenziert für Substanz-, Gebrauchs- und Gesamtwert für die Budgetszenarien Null, 100, 120, 140 sowie 180 Mill. EUR Erhaltungsbudget für den Oberbau.

Abbildung 14: Zustandsentwicklung (Null Mill. EUR)

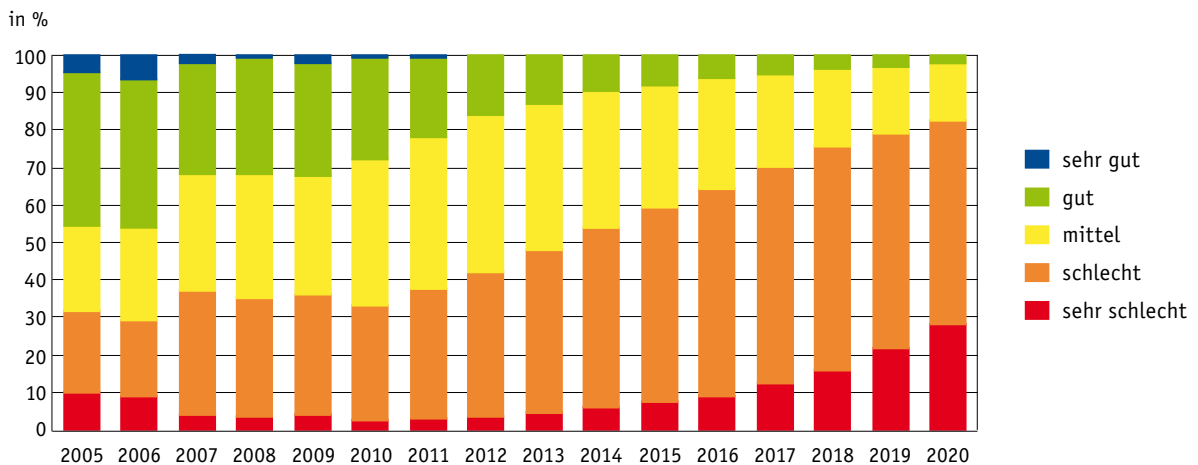
Substanzwert:



Gebrauchswert:



Gesamtwert:

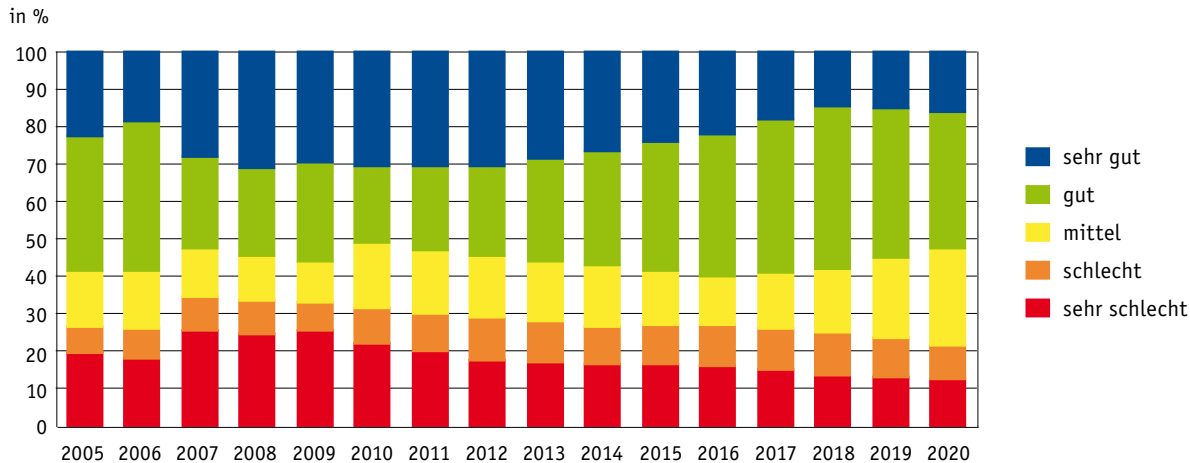




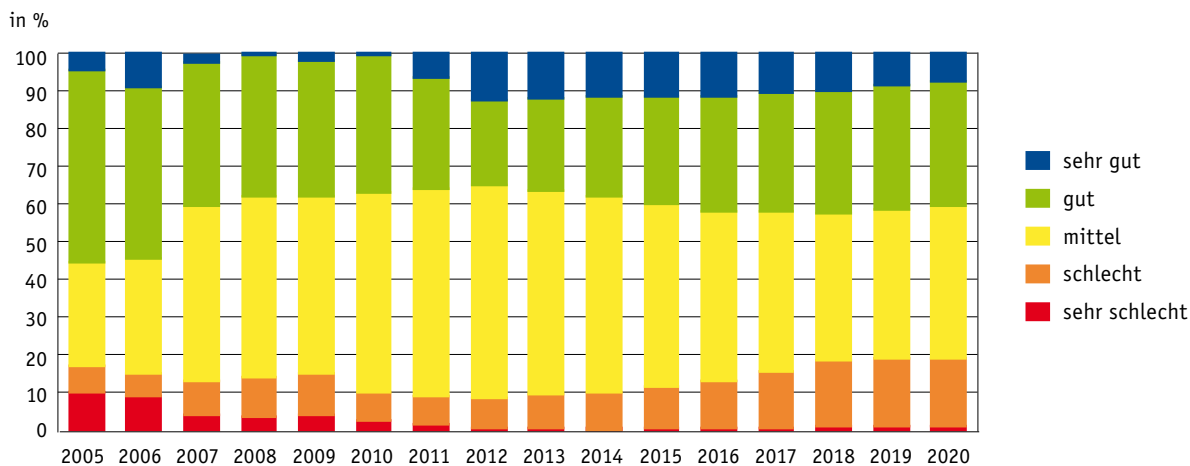
ANHANG
Budgetszenarien

Abbildung 15: Zustandsentwicklung (100 Mill. EUR)

Substanzwert:



Gebrauchswert:



Gesamtwert:

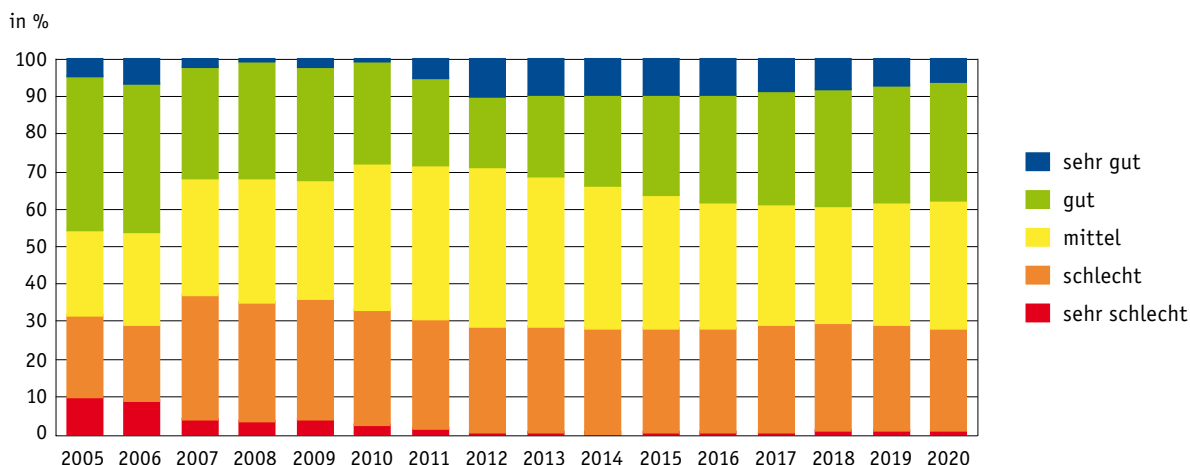
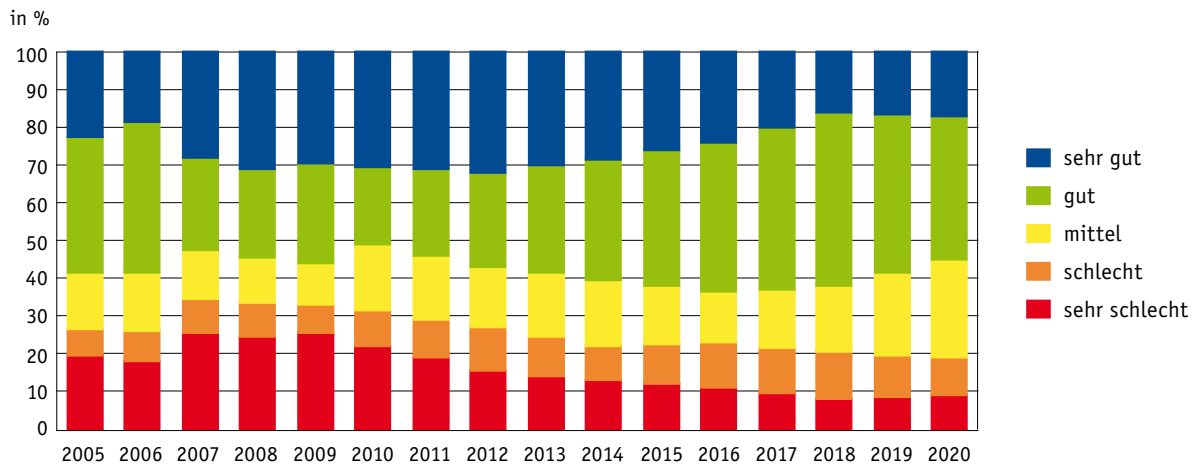
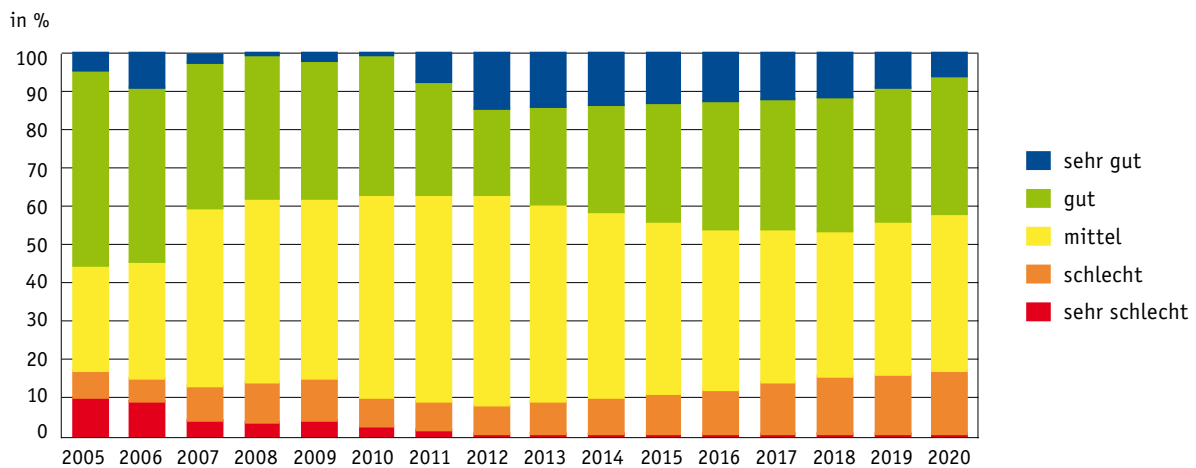
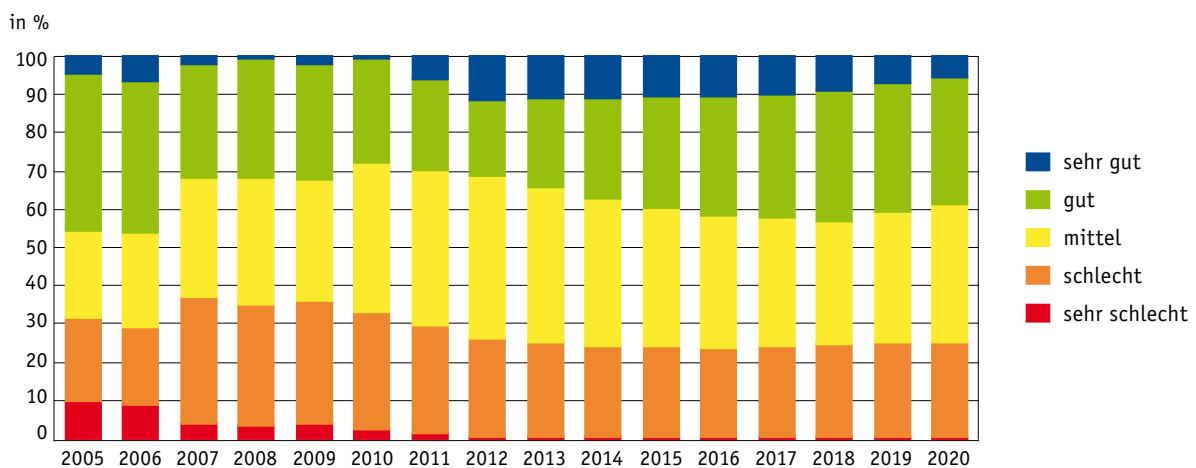


Abbildung 16: Zustandsentwicklung (120 Mill. EUR)

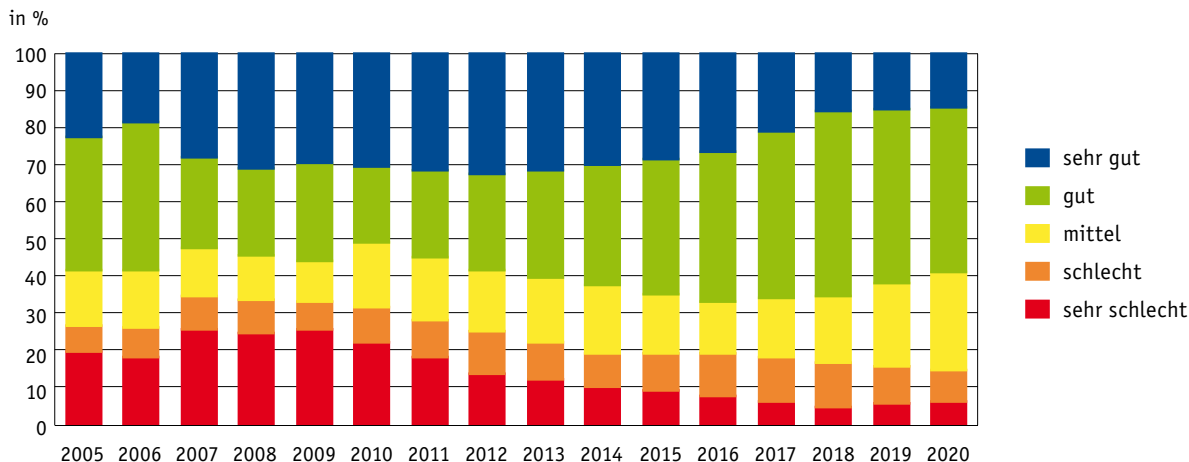
Substanzwert:**Gebrauchswert:****Gesamtwert:**



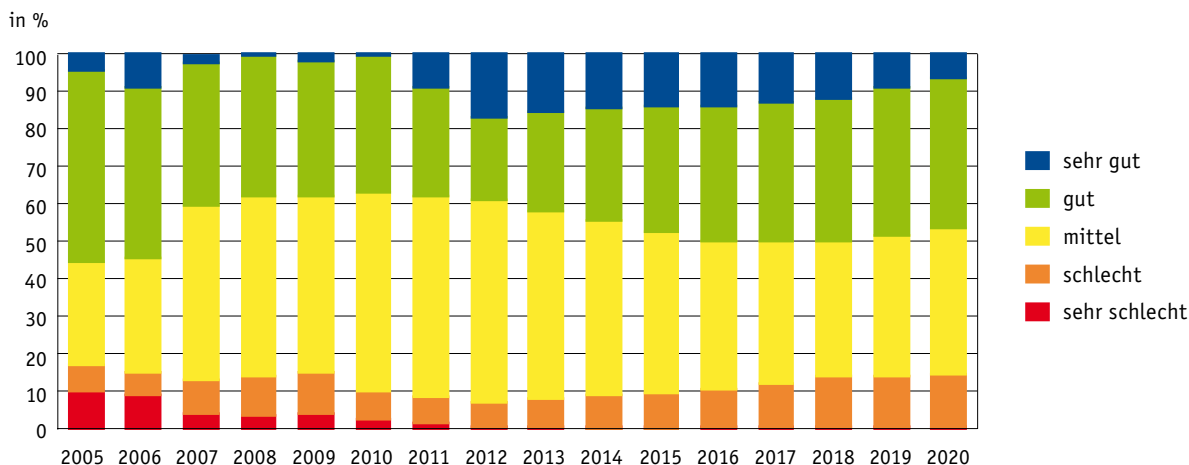
ANHANG
Budgetszenarien

Abbildung 17: Zustandsentwicklung (140 Mill. EUR)

Substanzwert:



Gebrauchswert:



Gesamtwert:

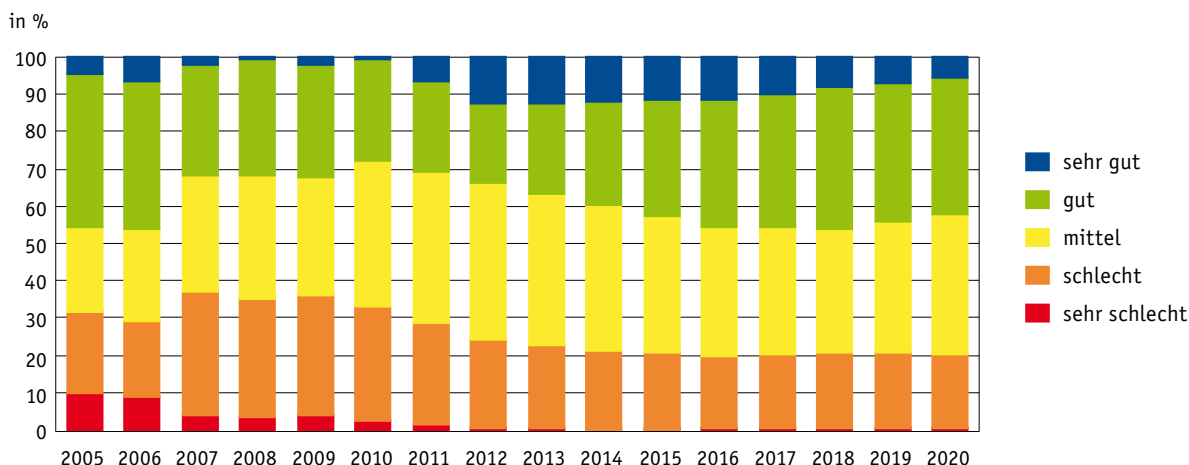
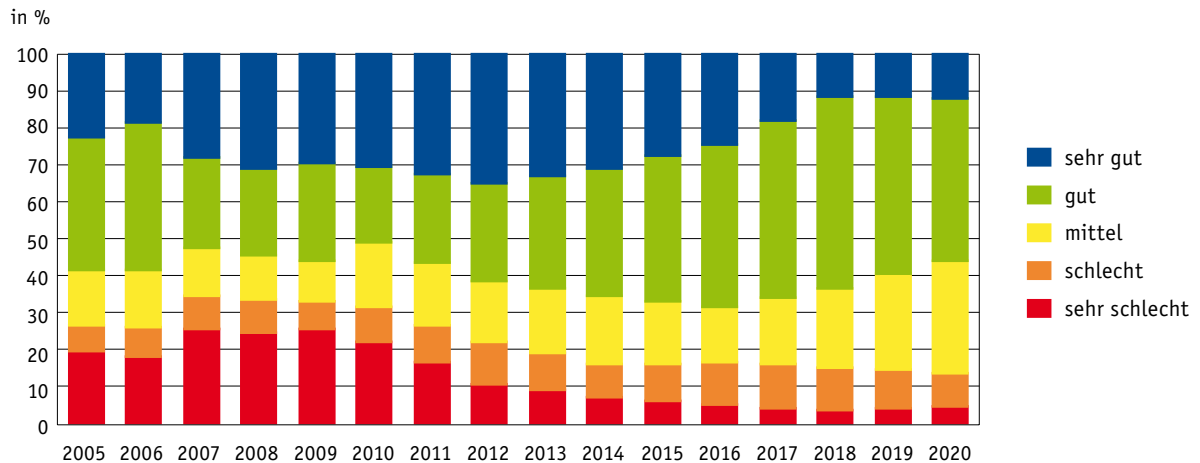
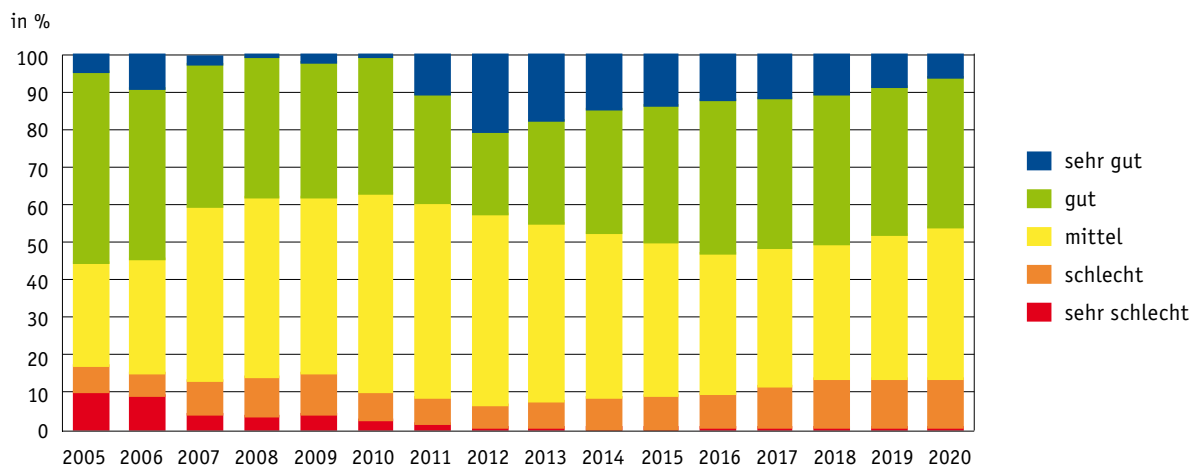
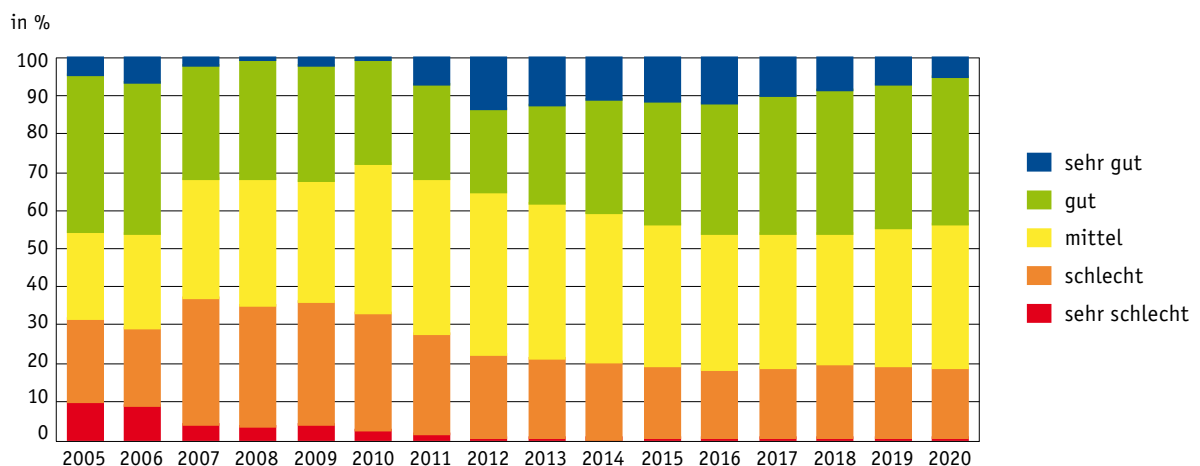


Abbildung 18: Zustandsentwicklung (180 Mill. EUR)

Substanzwert:**Gebrauchswert:****Gesamtwert:**

Quellen: Abbildungen 14 bis 18: Dr. Alfred Weninger-Vycudil (PMS-Consult GmbH), März 2011; ASFINAG Erhaltungsmanagement, Erweiterte Auswertungen PM-System VIAPMS



ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**





ANHANG
Entscheidungsträger

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft

Vorstandsmitglieder DI Alois SCHEDL
(seit 25. Oktober 2007)

Dr. Klaus SCHIERHACKL
(seit 25. Oktober 2007)



Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft Service GmbH

Geschäftsführung

Mag. Rainer KIENREICH
(seit 17. November 2009)

DI Thomas NECKER
(1. Jänner 2010 bis 30. Juni 2010)

Dr. Josef FIALA
(seit 1. Juli 2010)



BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft Alpenstraßen GmbH

Geschäftsführung

DI Klaus FINK
(seit 30. November 2004)





Bericht des Rechnungshofes

EU-Finanzbericht 2010



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	86
Abkürzungsverzeichnis _____	91
Glossar _____	93

BKA

Wirkungsbereich
des Bundeskanzleramtes
der Bundesministerien für

BMASK

Arbeits, Soziales und Konsumentenschutz

BMF

Finanzen

BMLFUW

Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

EU-Finanzbericht 2010

KURZFASSUNG _____	99
Einleitung _____	109
EU-Haushalt 2009 und 2010 _____	110
Entwicklung der Nettozahlerposition Österreichs _____	121
Finanzierungsinstrumente und Programme _____	131
Verwendung der EU-Mittel in Österreich _____	151
Prüfungen im Bereich der EU-Mittel _____	174
Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle _____	179
Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle _____	187
Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance) _____	207

ANHANG

_____	235
-------	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einnahmen der EU 2007 bis 2010 _____	111
Abbildung 2:	Einnahmen der EU 2010 (in %) _____	112
Tabelle 1:	Finanzrahmen für die Periode 2007 bis 2013 (Stand November 2011) _____	114
Abbildung 3:	Finanzrahmen 2007 bis 2013 (Stand November 2011) – Verteilung der Verpflichtungen in % über die gesamte Periode _____	115
Abbildung 4:	Zahlungen 2007 bis 2010 nach Rubriken (in Mrd. EUR) _____	116
Abbildung 5:	Zahlungen 2010 nach Rubriken (in %) _____	117
Tabelle 2:	Einnahmen und Ausgaben der EU nach Mitgliedstaaten (2007 bis 2010) und BIP 2010 _____	118
Abbildung 6:	Einnahmen und Ausgaben der EU von den/an die jeweiligen Mitgliedstaaten im Jahr 2010 (in Mill. EUR; gereiht nach Ausgabenhöhe) _____	120
Tabelle 3:	Entwicklung der österreichischen EU-Zahlungen und Rückflüsse _____	121
Tabelle 4:	Nettosalden Österreichs aus Sicht der Europäischen Kommission _____	123
Abbildung 7:	Nettozahler und Nettoempfänger 2009 und 2010 (in Mill. EUR) _____	124
Abbildung 8:	Nettosalden in % des Bruttonationaleinkommens (BNE) 2009 und 2010 _____	126
Tabelle 5:	Anteile der Länder und Gemeinden am EU-Beitrag _____	127
Tabelle 6:	Überweisungen auf das bzw. vom Art. 9-Konto _____	128
Tabelle 7:	Verrechnung des EU-Beitrags im Bundeshaushalt _____	129
Tabelle 8:	Rückflüsse an den Bundeshaushalt 2009 und 2010 _____	130

Tabellen Abbildungen

Tabelle 9:	Übersicht über die Programme der Rubrik 1 _____	132
Abbildung 9:	Strukturpolitische Ziele und Fonds 2007 bis 2013 ____	137
Tabelle 10:	Übersicht über die Programme der Rubrik 2 _____	138
Tabelle 11:	Übersicht über die Programme der Rubrik 3 _____	141
Tabelle 12:	Übersicht über die Programme der Rubrik 4 _____	146
Tabelle 13:	Übersicht über die Rubriken 5 und 6 _____	149
Tabelle 14:	Vergleich der Verpflichtungen 2007 bis 2013 zu Zahlungen der Jahre 2007 bis 2010 _____	150
Tabelle 15:	Rückflüsse nach Österreich 2007 bis 2010 _____	151
Abbildung 10:	Rückflüsse nach Österreich 2010 nach Rubriken in % _____	152
Tabelle 16:	Rückflüsse der Rubrik 1 nach Österreich _____	153
Abbildung 11:	Anteile der Mitgliedstaaten an den Rückflüssen aus Teilrubrik 1a im Jahr 2010 in % der EU-Ausgaben _____	154
Abbildung 12:	Anteile der Mitgliedstaaten an den Rückflüssen aus Teilrubrik 1b im Jahr 2010 in % der EU-Ausgaben ____	155
Tabelle 17:	Rückflüsse der Rubrik 2 nach Österreich _____	156
Abbildung 13:	Anteile der Mitgliedstaaten an den Rückflüssen aus Rubrik 2 im Jahr 2010 in % der EU-Ausgaben ____	157
Tabelle 18:	Rückflüsse der Rubrik 3 nach Österreich _____	158
Abbildung 14:	Anteile der Mitgliedstaaten an den Rückflüssen aus Rubrik 3 im Jahr 2010 in % der EU-Ausgaben ____	159
Tabelle 19:	Zentral verwaltete Mittel 2009 und 2010 (Rückflüsse) _____	161
Tabelle 20:	EU-Zahlungen 2010 im Rahmen der Agrarfonds und Strukturfonds, gegliedert nach Bundesländern__	164

Tabellen Abbildungen



Abbildung 15: EU-Zahlungen 2010 gegliedert nach Bundesländern_165

Tabelle 21: EU-Mittel für das Programmjahr 2010 im Rahmen der Agrarfonds gegliedert nach Bundesländern _____166

Abbildung 16: EU-Mittel für das Programmjahr 2010 im Rahmen der Agrarfonds gegliedert nach Bundesländern _____167

Tabelle 22: EU-Mittel 2010 im Rahmen der Strukturfonds gegliedert nach Bundesländern _____168

Abbildung 17: EU-Mittel 2010 im Rahmen der Strukturfonds gegliedert nach Bundesländern _____169

Tabelle 23: Nationale Ziele in Entsprechung der EU-weiten Kernziele von Europa 2020 _____173

Tabelle 24: Teilnahme des RH an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes (ERH) _____177

Tabelle 25: Kosten der Kontrolle im Verhältnis zum Fördermitteleinsatz, 2007 bis Mitte 2010 kumuliert _____188

Tabelle 26: Ausschöpfungsquote des OP Beschäftigung bis Mitte 2010, nach Institutionen _____190

Tabelle 27: Ausschöpfungsquote des OP Beschäftigung bis Ende 2009 bzw. Mitte 2010, Österreich gesamt __191

Tabelle 28: Kosten der Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme _____193

Tabelle 29: Kosten der Projektauswahl _____194

Tabelle 30: Kosten First Level Control _____194

Tabelle 31: Anzahl der kontrollierten Projekte _____195

Tabelle 32: Kosten Monitoring OP Beschäftigung _____196

Tabelle 33: Kosten Bescheinigung der Ausgaben _____196

Tabelle 34: Kosten für Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei der Bescheinigungsbehörde ____197

Tabellen Abbildungen

Tabelle 35:	Kosten Second Level Control _____	198
Tabelle 36:	Kosten für Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei der Prüfbehörde _____	198
Tabelle 37:	Prüftätigkeit Second Level Control _____	199
Tabelle 38:	Gesamtübersicht der Kosten der Kontrolle (in EUR) __	200
Tabelle 39:	Kosten Verwaltungsbehörde und zwischengeschaltete verwaltende Stellen nach der alternativen Berech- nungsmethode _____	201
Tabelle 40:	Kosten Prüfbehörde und zwischengeschaltete prüfende Stellen nach der alternativen Berech- nungsmethode _____	202
Tabelle 41:	Vergleich der Ausschöpfungsgrade 2007 bis 2009 __	205
Tabelle 42:	Kosten der Kontrolle in % am Programmvolumen __	206
Abbildung 18:	Öffentliches Defizit in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen) _____	208
Tabelle 43:	Öffentliches Defizit in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen) _____	209
Abbildung 19:	Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen) _____	210
Tabelle 44:	Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen) _____	211
Tabelle 45:	Elemente der wirtschaftspolitischen Steuerung ____	214
Abbildung 20:	Europäisches Semester _____	216
Tabelle 46:	Überblick über die Europäischen Stabilisierungs- instrumente _____	224
Tabelle 47:	Inanspruchnahme der Fazilität _____	225
Tabelle 48:	Chronologie der EFSF _____	229
Tabelle 49:	Chronologie des ESM _____	230



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
Art.	Artikel
BGBL	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMeiA	für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSB	Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen („Bundessozialamt“)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESVG	Europäisches System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUV	Vertrag über die Europäische Union
exkl.	exklusive
EZB	Europäische Zentralbank

Abkürzungen



f.	folgende
gem.	gemäß
HJ	Halbjahr
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
IIV	Interinstitutionelle Vereinbarung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
IWF	Internationaler Währungsfonds
lit.	litera (Buchstabe)
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MwSt	Mehrwertsteuer
n.v.	nicht vorhanden
Nr.	Nummer
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
OP	Operationelles Programm
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RP7	Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration
S.	Seite
TEM	traditionelle Eigenmittel
TEN	Transeuropäische Netze
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VÜD	Verfahren bei einem übermäßigen Defizit
waff	Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofes

Glossar

Ausgleichszahlungen

Die Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen) des EU-Haushaltsplans enthält spezifische Zahlungen an neue Mitgliedstaaten, um zu verhindern, dass der Beitritt in diesen Ländern zu Liquiditätsengpässen führt. Ähnliche Zahlungen wurden auch Österreich, Schweden und Finnland im Zeitraum 1995 bis 1998 gewährt.

Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Das BIP ist der in Geldeinheiten ausgedrückte Wert aller produktiven Leistungen, die von sämtlichen im Inland aktiven Produktionsfaktoren erbracht werden. Es wird im Gegensatz zum Bruttonationaleinkommen (BNE) nicht unterschieden, ob dieses Produkt von Inländern oder von Ausländern erzeugt wird.

Bruttonationaleinkommen (BNE)

Das BNE ist der in Geldeinheiten ausgedrückte Wert aller produktiven Leistungen, die von sämtlichen aktiven Produktionsfaktoren von Inländern erbracht werden.

ECOFIN-Rat

Als ECOFIN-Rat wird der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ der EU bezeichnet. Ihm gehören die Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten an. Er tagt üblicherweise einmal im Monat.

Eigenmittel

Das sind die Einnahmen der EU, die ihr automatisch zur Finanzierung des EU-Haushalts zufließen, ohne dass es dazu weiterer Beschlüsse auf nationaler Ebene bedarf. Sie gliedern sich in drei Kategorien:

- traditionelle Eigenmittel (TEM; dazu zählen insbesondere Zölle und Zuckerabgaben),

Glossar



- auf der Mehrwertsteuer (MwSt) basierende Eigenmittel und
- Eigenmittel aus dem Bruttonationaleinkommen (BNE).

Eigenmittel aus dem Bruttonationaleinkommen (BNE–Eigenmittel)

Die BNE–Eigenmittel wurden 1988 mit dem Ziel eingeführt, den Haushalt bei Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, d.h. den nicht durch sonstige Einnahmen gedeckten Teil der Ausgaben zu finanzieren. Auf das nach unionsrechtlichen Vorschriften festgelegte BNE aller Mitgliedstaaten wird ein einheitlicher Satz angewendet. Dieser Satz wird im Rahmen des Haushaltsverfahrens festgelegt. Als Grundlage für die Berechnung des erforderlichen BNE–Betrags wird die Differenz zwischen den Gesamtausgaben und dem Gesamtbetrag aller sonstigen Einnahmen herangezogen.

Einnahmen

Einnahmen ist der Oberbegriff für alle Quellen, aus denen der EU–Haushalt finanziert wird. Der überwiegende Teil des EU–Haushalts wird mit Eigenmitteln finanziert.

Euro–Gruppe

Die Euro–Gruppe besteht aus den für Finanzen zuständigen Ministern der Euro–Mitgliedstaaten und tagt als informelles Gremium in der Regel einmal im Monat (meist am Vortag der Sitzung des ECOFIN–Rats).

Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV)

Die IIV wird vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission gemeinsam beschlossen. Sie enthält eine Tabelle des gesamten Finanzrahmens sowie die entsprechenden Durchführungsbestimmungen und ermöglicht notwendige Änderungen und Verbesserungen in der Zusammenarbeit der Institutionen zu Haushaltsfragen.

Kontaktausschuss

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

Konvergenz

Unter Konvergenz wird die Annäherung verschiedener Volkswirtschaften hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus anhand bestimmter ökonomischer Strukturmerkmale (Konvergenzkriterien) verstanden.

Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt-Eigenmittel)

Die MwSt-Eigenmittel werden auf Basis der MwSt-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten erhoben. Bei der Berechnung wird ein einheitlicher Satz zugrunde gelegt. Seit dem 1. Jänner 2007 beträgt dieser sogenannte Abrufsatz grundsätzlich 0,3 %. Abweichend davon wurden die Abrufsätze für Österreich mit 0,225 %, für Deutschland mit 0,15 % und für die Niederlande und Schweden mit 0,1 % festgelegt.

Darüber hinaus ist die MwSt-Grundlage eines jeden Mitgliedstaats auf höchstens 50 % seines Bruttonationaleinkommens (BNE) begrenzt („Kappung“). Grund dafür ist, dass ansonsten die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten – gemessen an ihrer Beitragskapazität – überproportional hohe Zahlungen leisten müssten, weil der Anteil der Konsumausgaben und damit der MwSt-Einnahmen am BNE eines weniger wohlhabenden Landes höher ist. Im Jahr 2010 kam diese „Kappung“ acht Mitgliedstaaten zugute (Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Slowenien und Zypern).

Nettosaldo

Der Nettosaldo errechnet sich grundsätzlich aus dem Unterschied zwischen den Zahlungen an die EU (EU-Einnahmen) und den Rückflüssen von der EU (EU-Ausgaben). Nettosalden (oft auch Haushaltssalden genannt) können auf unterschiedliche Weise berechnet werden. Die Europäische Kommission verwendet üblicherweise eine Methode, die auf denselben Prinzipien beruht wie die Berechnung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs.

Die Kommissionsmethode lässt sich anhand des errechneten Nettosaldos Österreichs für das Haushaltsjahr 2010 illustrieren:

Glossar



Rechenschritt	Bezeichnung	Österreich	EU gesamt
	Haushaltsjahr 2010	in Mill. EUR	
1	EU-Einnahmen gesamt	2.626,9	119.074,9
2	abzüglich traditionelle Eigenmittel (75 %)	- 166,6	- 15.659,3
3 = 1 - 2	nationaler Beitrag bzw. nationale Beiträge	2.460,3	103.415,6
		in %	
4 = 3 (Ö) / 3 (EU)	Anteil Österreichs an der Summe nationaler Beiträge	2,38	
		in Mill. EUR	
5	EU-Ausgaben gesamt	1.821,6	111.337,5
6	davon EU-Verwaltungsausgaben	20,8	7.185,9
7 = 5 - 6	operative EU-Ausgaben	1.800,8	104.151,6
8 = 4 x 7 (EU)	angepasster nationaler Beitrag	2.477,8	
9 = 8 - 7	Nettosaldo Österreichs	677,0	

Öffentliches Defizit (öffentlicher Überschuss)

Das öffentliche Defizit (der öffentliche Überschuss) ist der Finanzierungssaldo des „Sektors Staat“ gemäß der Definition des Europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 95).

„Öffentlich“ bedeutet die Zugehörigkeit zum Sektor Staat, untergliedert in die Teilspektoren Bund (Zentralstaat), Länder, Gemeinden und Sozialversicherung, unter Ausschluss von kommerziellen Transaktionen gemäß der Definition des ESVG 95. Der Ausschluss von kommerziellen Transaktionen bedeutet, dass der Sektor Staat nur diejenigen institutionellen Einheiten umfasst, die in ihrer Hauptfunktion nicht marktbestimmte Dienstleistungen erbringen.

Öffentlicher Schuldenstand

Der öffentliche Schuldenstand ist der Nominalwert aller am Jahresende ausstehenden Bruttoverbindlichkeiten des Sektors Staat (Definition siehe „öffentliches Defizit“), mit Ausnahme derjenigen Verbindlichkeiten, für die vom Sektor Staat entsprechende finanzielle Gegenwerte gehalten werden. Der öffentliche Schuldenstand besteht aus den Verbindlichkeiten des Sektors Staat in den Rubriken Bargeld und Einlagen, Wertpapiere (ohne

Anteilsrechte und Finanzderivate) und Kredite gemäß den Definitionen des ESVG 95.

Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt konkretisiert die EU-vertraglichen Bestimmungen bezüglich der Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Finanzpolitik in den EU-Mitgliedstaaten. Er verfolgt dabei das Ziel, in den Mitgliedstaaten Haushaltsdisziplin zu gewährleisten und die Entstehung übermäßiger Defizite zu vermeiden.

Traditionelle Eigenmittel (TEM)

Die TEM setzen sich insbesondere aus Zöllen und Zuckerabgaben zusammen. Sie werden bei den Wirtschaftsbeteiligten erhoben und von den Mitgliedstaaten zugunsten der EU eingezogen. Die TEM fließen dem EU-Haushalt direkt zu, nachdem die Mitgliedstaaten 25 % des Betrags zur Deckung ihrer Erhebungskosten einbehalten haben (Einhebungsvergütung).

Verpflichtungen

Bei den Mitteln für Verpflichtungen handelt es sich um rechtliche Verpflichtungen zur Bereitstellung von Mitteln, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen (siehe auch „Zahlungen“) decken sich oft nicht, weil die Mittel für mehrjährige Programme und Projekte in der Regel mit dem Beschluss gebunden werden, jedoch erst im Lauf der Jahre entsprechend dem Umsetzungsstand ausgezahlt werden. Da nicht alle Programme und Projekte abgeschlossen werden, ist der Betrag für Zahlungen niedriger als jener für Verpflichtungen.

Zahlungen

Mittel für Zahlungen werden im EU-Haushaltsplan für im Laufe des Haushaltsjahres zu leistende Zahlungen veranschlagt (z.B. Barzahlungen oder Banküberweisungen an die Begünstigten). Siehe auch „Verpflichtungen“.

Glossar



ZVE – die jährliche Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofes

Der Europäische Rechnungshof hat dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen (Zuverlässigkeitserklärung; ZVE). Diese stellt eine wichtige Grundlage im Entlastungsverfahren für die Ausführung des Haushaltsplans der EU dar.



BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Finanzen Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

EU-Finanzbericht 2010

Österreich erhielt im Jahr 2010 rd. 1,82 Mrd. EUR an EU-Mitteln. Davon flossen rd. 1,46 Mrd. EUR über den Bundeshaushalt nach Österreich, die übrigen Rückflüsse gingen direkt an Förderungsempfänger wie Forschungseinrichtungen und Energieunternehmen.

Der Nettosaldo Österreichs an die EU erhöhte sich im Jahr 2010 im Vergleich zum Jahr 2009 um 274,9 Mill. EUR (bzw. sondereffektbereinigt um 245,5 Mill. EUR) auf rd. 677,0 Mill. EUR.

KURZFASSUNG

EU-Haushalt 2010 und Programmschwerpunkte der Haushaltsperiode 2007 bis 2013

Die aus dem EU-Budget geleisteten Zahlungen betragen im Jahr 2010 EU-weit rd. 122,23 Mrd. EUR. Das bedeutete gegenüber dem Jahr 2009 eine Steigerung von 3,2 %. (TZ 6)

Von den rd. 122,23 Mrd. EUR entfielen im Jahr 2010 rd.

- 39,9 % (rd. 48,83 Mrd. EUR) auf die Rubrik 1: Nachhaltiges Wachstum,
- 46,3 % (rd. 56,65 Mrd. EUR) auf die Rubrik 2: Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen,
- 1,1 % (rd. 1,37 Mrd. EUR) auf die Rubrik 3: Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht,
- 6,1 % (rd. 7,49 Mrd. EUR) auf die Rubrik 4: Die EU als globaler Partner,

Kurzfassung

- 6,5 % (rd. 7,90 Mrd. EUR) auf die Rubrik 5: Verwaltung. (TZ 6)

Innerhalb der Rubriken 1 bis 4 teilten sich die Mittel des Gesamtbudgets 2007 bis 2013 auf beispielsweise folgende Programme auf (mit in Klammer angegebenem Anteil des Programms am Gesamtbudget der Programmperiode 2007 bis 2013): (TZ 12 bis 39)

Rubrik 1:

- Strukturfonds

davon:

- Konvergenz (29,09 %)
- Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (5,63 %)
- Europäische Territoriale Zusammenarbeit (0,89 %)
- Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (5,46 %)
- Transeuropäische Netze (0,84 %)
- Lebenslanges Lernen (0,71 %)

Rubrik 2:

- Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen (33,83 %)
- Ländliche Entwicklung (8,15 %)

Rubrik 3:

- Solidarität und Steuerung der Migrationsströme (0,40 %)
- Jugend in Aktion (0,09 %)
- Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz (0,05 %)

Rubrik 4:

- Entwicklungszusammenarbeit (1,77 %)
- Europäische Nachbarschaft und Partnerschaft (1,27 %)
- Heranführungshilfe (1,19 %)
- Humanitäre Hilfe (0,60 %)



BKA BMASK BMF BMLFUW

Kurzfassung

EU-Finanzbericht 2010

Entwicklung der Nettobeitragszahlungen

Von den 27 EU-Mitgliedstaaten waren in den Jahren 2009 und 2010 elf Nettozahler und 16 Nettoempfänger. (TZ 9)

Der mit deutlichem Abstand größte Nettozahler im Jahr 2010 war die Bundesrepublik Deutschland, gefolgt von dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und Schweden. Österreich lag an der achten Stelle der Nettozahler. (TZ 9)

Der Nettosaldo Österreichs zum EU-Haushalt betrug im Jahr 2007 noch rd. 563,2 Mill. EUR (sondereffektbereinigt – laut Eigenmittelbeschluss 2007 – rd. 545,5 Mill. EUR). Danach fiel er im Jahr 2008 auf rd. 356,4 Mill. EUR (sondereffektbereinigt rd. 341,4 Mill. EUR), stieg im Jahr 2009 wieder an auf rd. 402,1 Mill. EUR (sondereffektbereinigt rd. 431,5 Mill. EUR) und im Jahr 2010 deutlich auf rd. 677,0 Mill. EUR. (TZ 9)

Der Nettosaldo Österreichs im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) betrug im Jahr 2010 rd. 0,24 %. Österreich lag damit an neunter Stelle. Belgien, Deutschland, Schweden, das Vereinigte Königreich und die Niederlande hatten im Verhältnis zum jeweiligen BNE im Jahr 2010 die höchsten Nettosalde. (TZ 9)

EU-Zahlungsflüsse von/an die österreichischen Gebietskörperschaften

Die Zahlungen des Bundes an die EU umfassen auch die Beiträge der Länder und Gemeinden. Die Höhe der Beitragsleistungen der Länder und Gemeinden ist im Finanzausgleichsgesetz 2008 geregelt. (TZ 10)

Von den Rückflüssen nach Österreich in der Höhe von insgesamt 1,82 Mrd. EUR im Jahr 2010 floss mit rd. 1,46 Mrd. EUR der Großteil der Gelder an den Bundeshaushalt. Diese Mittel wurden im BMF zentral vereinnahmt und vom BMF entweder direkt an die Förderungsnehmer ausgezahlt oder an andere öffentliche Haushalte (insbesondere Länder, Agrarmarkt Austria als Zahlstelle im Agrarbereich) zur Verteilung der Mittel weitergeleitet. Die übrigen nicht über den Bundeshaushalt laufenden Rückflüsse gingen direkt an Forschungseinrichtungen, Energieunternehmen, Studenten etc. (TZ 11)

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

Österreich erhielt in den Jahren 2009 und 2010 jeweils rd. 1,82 Mrd. EUR an EU-Mitteln. (TZ 42)

Der Landwirtschaftssektor profitierte am stärksten von den EU-Förderungen: Mehr als 70 % aller zuordenbaren Rückflüsse – das

Kurzfassung

waren 2009 rd. 1,31 Mrd. EUR und 2010 rd. 1,35 Mrd. EUR – gingen an die Landwirtschaft. (TZ 42)

Untergliedert nach den Rubriken des EU-Haushalts zeigten sich im Jahr 2010 folgende Schwerpunkte der Mittelrückflüsse nach Österreich: (TZ 43 bis 46)

Rubrik 1:

– Strukturfonds

davon:

- Konvergenz: 19,4 Mill. EU
- Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: 100,4 Mill. EUR
- Europäische Territoriale Zusammenarbeit: 41,7 Mill. EUR
- Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration: 136,6 Mill. EUR
- Transeuropäische Netze: 56,9 Mill. EUR
- Lebenslanges Lernen: 22,7 Mill. EUR

Rubrik 2:

- Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen: 751,8 Mill. EUR
 - davon: Agrarmärkte: 746,7 Mill. EUR
- Ländliche Entwicklung: 592,0 Mill. EUR

Rubrik 3:

- Solidarität und Steuerung der Migrationsströme: 10,0 Mill. EUR
- Jugend in Aktion: 2,7 Mill. EUR
- Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz: 1,1 Mill. EUR

Aufteilung der EU-Mittel auf die Bundesländer

Im Bereich der Agrar- und Strukturfondsförderungen flossen im Jahr 2010 rd. 1,44 Mrd. EUR über das Bundesbudget nach Österreich. Mehr als 97 % dieser Mittel waren direkt einem Bundesland zuordenbar. (TZ 49)

Insgesamt flossen im Jahr 2010 rund zwei Drittel dieser EU-Mittel an die Bundesländer

- Niederösterreich (rd. 32 %),
- Oberösterreich (rd. 19 %) und
- Steiermark (rd. 14 %).

Es folgten



Kurzfassung

BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Finanzbericht 2010

- Burgenland (rd. 8 %),
- Kärnten (rd. 7 %),
- Tirol (rd. 7 %),
- Salzburg (rd. 5 %),
- Vorarlberg (rd. 3 %) und
- Wien (rd. 1 %).

Rund 3 % der Mittel waren nicht direkt einem Bundesland zuordenbar. (TZ 49)

Prüfungen im Bereich
der EU-Mittel

Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich

Der RH begleitete in den Jahren 2009 bis Anfang 2011 den Europäischen Rechnungshof bei neun Prüfungen:

- Kosteneffizienz der EU-Eisenbahninfrastrukturmaßnahmen
- Rechnungsführung im Bereich des ELER
- Agrarumweltmaßnahmen im Bereich des ELER
- Bildung und Kultur
- Rechnungsführung im Bereich des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)
- Österreichisches Programm zur Überwachung und Bekämpfung von Salmonellen in Legehennenbeständen 2008
- Entkoppelte Direktbeihilfen/Einheitliche Betriebsprämien im Bereich des EGFL
- Zollverfahren 42
- Bildung, Audiovisuelles und Kultur. (TZ 60)

Die Teilnahme des RH an den Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes stellt sicher, dass der RH grundsätzlich in den Kommunikationsprozess des Europäischen Rechnungshofes mit den überprüften Stellen in Österreich eingebunden ist und die Ziele des RH, die er mit der Teilnahme verfolgt (Informationen aus erster Hand und Bericht an die allgemeinen Vertretungskörper über die Prüftätigkeit des Europäischen Rechnungshofes, Fokussierung der initiativen Prüftätigkeit), erreicht werden können. Damit leistet

Kurzfassung

der RH einen bedeutenden Beitrag zur laufenden Qualitätssicherung des EU-Finanzmanagements in Österreich. (TZ 58, 59)

Koordinierte Prüfung des RH im Rahmen der EU

Im Rahmen der Arbeitsgruppe Strukturfonds IV des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes und der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten überprüfte der RH 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 2013¹ (OP Beschäftigung) für die Jahre 2007 und 2008. Er veröffentlichte die Ergebnisse im März 2011 (siehe dazu im Detail Reihe Bund 2011/3). Von August bis November 2010 erhob der RH ergänzend dazu die entsprechenden Daten für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010. (TZ 69)

Diese Ergebnisse der Überprüfungen flossen zu Vergleichszwecken in die koordinierte Prüfung der Arbeitsgruppe Strukturfonds IV ein, an der die ORKB von zwölf EU-Mitgliedstaaten (Deutschland (Vorsitz), Bulgarien, Italien, Lettland, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) teilnahmen. Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde in der Sitzung des Kontaktausschusses im Oktober 2011 angenommen. (TZ 61, 69, 80)

Das Ziel der koordinierten Prüfung war, die Kosten von nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystemen zur Abwicklung von EU-Förderungen zu vergleichen. Die Kosten der Kontrolle des Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 betragen von 2007 bis Mitte 2010 rd. 26,31 Mill. EUR. Die Bandbreite lag – je nachdem, ob als Bezugsbasis die bewilligten oder die bereits an die EU gemeldeten (endabgerechneten) Förderungen herangezogen wurden – zwischen 4 EUR und 9 EUR je 100 EUR Fördermittel. (TZ 69, 70, 79)

Gemäß der Berechnung der Arbeitsgruppe anhand eines fiktiven Ausschöpfungsgrads von 3/7 des indikativen Gesamtprogramm-

¹ Ein Operationelles Programm ist das von einem Mitgliedstaat vorgelegte und von der Europäischen Kommission angenommene Dokument, das der Umsetzung der strategischen Ziele der EU insgesamt bzw. des jeweiligen Strukturfonds in einem bestimmten, zumeist regional definierten Bereich dient. Das Operationelle Programm Beschäftigung umfasst den beschäftigungspolitischen Teil der Strukturfondsmaßnahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF), die im Rahmen des EU-Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vorgesehen sind, und gilt bundesweit mit Ausnahme des Burgenlandes.

volumens und nach Korrektur der Kosten um die Lohnunterschiede wies Österreich im internationalen Vergleich mit 2,79 EUR je 100 EUR Fördermittel die höchsten Kosten auf. Die Kosten der Kontrolle pro 100 EUR Förderung beliefen sich z.B.

- in Ungarn auf 2,59 EUR,
- in Deutschland auf 1,71 EUR,
- in den Niederlanden auf 1,09 EUR,
- in Italien auf 0,71 EUR.

Der hohe Wert in Österreich relativiert sich allerdings in Anbetracht des in Österreich erzielten Programmfortschritts deutlich: Während in Österreich rd. 21 % des Gesamtvolumens bereits gemeldete Förderungen darstellten, waren in sämtlichen anderen Mitgliedstaaten erst weniger als die Hälfte davon bis gar keine Meldungen an die Europäische Kommission erfolgt. (TZ 81)

Insgesamt zeigte sich, dass in den überprüften Ländern keine ausreichenden Daten für eine exakte Bestimmung der Kosten der Kontrolle vorlagen und dass ein großer Teil der Kontrollen extern vergeben war (in Österreich rd. 29 %), was nach Auffassung der Arbeitsgruppe das Risiko eines Know-how-Verlustes für die Verwaltung mit sich brachte. (TZ 81)

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

Auch für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 gab der Europäische Rechnungshof keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) ab, weil die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen in den Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Bildung und Unionsbürgerschaft“ (2009) bzw. die Themenkreise „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ und „Kohäsion, Energie und Verkehr“ (2010) im wesentlichen Ausmaß mit Fehlern behaftet waren. (TZ 63)

Nach mittlerweile bereits 17 Jahren eines nur eingeschränkten Bestätigungsvermerks des Europäischen Rechnungshofes für die Haushaltsführung der EU wird es für das Europäische Parlament immer schwieriger, die Entlastung für die Ausführung des Haushalts der EU durch die Europäische Kommission zu erteilen. Das Europäische Parlament verstärkt deshalb seine Forderungen nach Maßnahmen wie Nationalen Zuverlässigkeitserklärungen, die eine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofes ermöglichen sollten. (TZ 64)

Kurzfassung

Im laufenden Diskussionsprozess zur Reform der EU-Haushaltsordnung hält der RH seine Position und seine Vorschläge aufrecht:

- Die Einführung Nationaler Zuverlässigkeitserklärungen bedeutet eine weitere Verschiebung von Verantwortung für die Durchführung des EU-Haushaltsplans samt zusätzlicher Verwaltungs- und Kontrolllasten auf die Mitgliedstaaten.
- Zum Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos ist das Risiko von Fehlsteuerungen und möglichen negativen Signalwirkungen im Verhältnis zum Nutzen abzuwägen.
- Die jährlichen Zusammenfassungen sollten verfeinert und von den EU-Organen bei der Erstellung ihrer Erklärungen optimiert genutzt werden.
- Von den ORKB der Mitgliedstaaten durchgeführte Systemkontrollen von Aufbau- und Ablauforganisationen der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme könnten einen wertvollen Beitrag zu deren Qualität leisten (siehe Reihe Positionen 2010/1). [\(TZ 68\)](#)

Wirtschaftspolitische Steuerung in der EU

Im Jahr 2010 sank im Euro-Währungsgebiet das öffentliche Defizit von 6,4 % auf 6,2 %, der öffentliche Schuldenstand stieg von 79,8 % auf 85,4 % des BIP. Im Bund aller EU-27 sank das öffentliche Defizit von 6,9 % auf 6,6 %, der öffentliche Schuldenstand stieg von 74,7 % auf 80,2 % des BIP. Während im Jahr 2008 sieben EU-Mitgliedstaaten einen Haushaltsüberschuss und 20 EU-Mitgliedstaaten ein Defizit aufwiesen, waren im Jahr 2009 die Haushaltssalden aller Mitgliedstaaten negativ. Im Jahr 2010 waren dies 25, Schweden und Estland hatten einen minimalen Haushaltsüberschuss. [\(TZ 82\)](#)

Mit Ende 2010 hatte der Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission gegen 23 EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich, ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingeleitet. [\(TZ 83\)](#)

Die Erfahrungen aus dem ersten Jahrzehnt der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie aus der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 offenbarten ein Ungleichgewicht zwischen der zentralisierten Währungspolitik einerseits und den dezentralen wirtschafts- und haushaltspolitischen Strategien der Euro-Länder andererseits. Vor diesem Hintergrund beschloss die EU ein Maßnahmenpaket (sogenanntes „Six Pack“) für eine verbesserte wirt-



Kurzfassung

BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Finanzbericht 2010

schaftspolitische Steuerung. (TZ 85) Die Einführung eines „Europäischen Semesters“ zur jährlichen Ex-ante-Koordinierung zwischen den EU-Institutionen und den EU-27 mit strategischen Leitlinien und gegebenenfalls (auch länderspezifischen) Empfehlungen (TZ 86, 87) sowie die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur besseren Einhaltung desselben, mit strikteren Maßnahmen zu seiner Durchsetzung (TZ 88 bis 93) sind wesentliche Elemente des neuen Systems der wirtschaftspolitischen Steuerung.

Europäische Stabilisierungsinstrumente

Die schlechte wirtschaftliche Lage mehrerer EU-Mitgliedstaaten veranlasste die EU insbesondere ab dem Jahr 2010, von ihrem in den europäischen Verträgen eingeräumten Recht, Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu gewähren, Gebrauch zu machen. (TZ 95 bis 102)

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Stabilisierungsinstrumente:

Kurzfassung

Überblick über die Europäischen Stabilisierungsinstrumente					
	Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands für Nicht-Euro-Länder	Unterstützungspaket für Griechenland	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) für Euro-Länder	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)	Europäischer Stabilisierungsmechanismus (ESM)
Grundlage	Verordnung (EG) Nr. 332/2002	Nationales Gesetz	Verordnung (EU) Nr. 407/2010	EFSF-Abkommen zwischen den Euro-Ländern und der EFSF als privatrechtlicher Zweckgesellschaft nach luxemburgischem Recht	ESM-Vertrag
Inkrafttreten	24. Februar 2002	1. Tranche 18. Mai 2010	13. Mai 2010	15. Juli 2010	Geplant für Juli 2012
Vergabekapazität	max. 50 Mrd. EUR	80 Mrd. EUR	60 Mrd. EUR	440 Mrd. EUR	500 Mrd. EUR
Form	Haftung durch EU-Haushalt	Darlehen	Darlehen oder Kreditlinien, refinanziert durch Anleihe- oder Darlehensaufnahme durch die Europäische Kommission	Gezeichnet 30 Mill. EUR; Haftung bis 780 Mrd. EUR	Gezeichnet 700 Mrd. EUR; Einzahlung 80 Mrd. EUR
Österreichischer Anteil	–	2,29 Mrd. EUR	–	Haftung: bis 21,6 Mrd. EUR (zuzüglich Zinsen und Kosten)	Gezeichnet rd. 19,5 Mrd. EUR, davon Einzahlung rd. 2,23 Mrd. EUR
Zeitlicher Rahmen	abhängig von der Entscheidung des Rates	3 Jahre	keiner; Ablöse durch ESM geplant	Ab Mitte 2013 keine weiteren Finanzierungszusagen möglich; Ablöse durch ESM geplant	dauerhaft ab Inkrafttreten
Begünstigte Länder	Lettland, Rumänien, Ungarn	Griechenland	Irland, Portugal	Irland, Portugal	–
Externe Finanzkontrolle	Europäischer Rechnungshof	–	Europäischer Rechnungshof	Privater Abschlussprüfer	Privater Abschlussprüfer

Quelle: RH (Stand Dezember 2011)

Derzeit bildet der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM – 60 Mrd. EUR) gemeinsam mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF – 440 Mrd. EUR) und Krediten des Internationalen Währungsfonds (IWF – 250 Mrd. EUR) einen gemeinsamen Schutzschirm der EU sowie des IWF in Höhe von insgesamt 750 Mrd. EUR zur Stabilisierung der EU-Währung („Euro-Rettungsschirm“). (TZ 98)

Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM – 500 Mrd. EUR) ist die Errichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus beschlossen worden, der mit Inkrafttreten des im Juli 2011 unterzeichneten ESM-Vertrags die Aufgaben der EFSF und des EFSM übernehmen soll. Geplant ist, dass der ESM auf Basis eines überarbeiteten Vertrags nach Ratifizierung durch die teilnehmenden Mitgliedstaaten im Juli 2012 in Kraft tritt. (TZ 100)

Im ESM-Vertrag von Juli 2011 waren ein Interner Prüfungsausschuss und die Prüfung des Abschlusses des ESM durch Abschlussprüfer vorgesehen. Damit entsprach der Vertrag nicht den Internationalen Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI), weshalb die ORKB des Euro-Währungsgebiets die Einrichtung einer angemessenen öffentlichen externen Finanzkontrolle beim ESM forderten. Dieses Anliegen fand positive Aufnahme und wird zu einer entsprechenden Verankerung im überarbeiteten ESM-Vertrag führen. (TZ 102)

Einleitung

- 1 (1) Der RH veröffentlichte bisher die EU-Finanzberichte 2007 (Reihe Bund 2007/7), 2008 (Reihe Bund 2009/5) und 2009 (Reihe Bund 2010/12) und legt nunmehr den EU-Finanzbericht 2010 vor.

Der Bericht stützt sich überwiegend auf Daten des Europäischen Rechnungshofes (ERH), der Europäischen Kommission, des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) und auf eigene Berichte des RH. Ergänzend dazu erhob der RH Daten beim BKA, BMASK, BMF und BMLFUW. Der Berichtszeitraum konzentrierte sich auf das Jahr 2010 bzw. bei Periodenbetrachtungen auf die EU-Haushaltsperiode ab 2007. Fallweise nahm der RH auch auf aktuelle Entwicklungen bis Dezember 2011 Bezug.

(2) Als Einnahmen bzw. Ausgaben werden im vorliegenden Bericht Einnahmen bzw. Ausgaben aus der Sicht des EU-Haushalts bezeichnet. Als Zahlungen bzw. Rückflüsse werden Zahlungen Österreichs an die EU bzw. Rückflüsse von der EU nach Österreich bezeichnet.

Grundlegende Bestimmungen und Fachbegriffe im Zusammenhang mit dem EU-Haushalt sind im Glossar zusammengefasst. Das Zahlenwerk ist im Regelfall kaufmännisch gerundet.

(3) Zum übermittelten Prüfungsergebnis des EU-Finanzberichts 2010 nahm das BMF im Mai 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2012.

EU-Haushalt 2009 und 2010

Allgemeines

2 Der Haushalt der Europäischen Union (EU) legt die Einnahmen und Ausgaben der EU fest. Er wird gemäß Art. 314 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) jährlich auf Vorschlag der Europäischen Kommission gemeinsam vom Europäischen Parlament und vom Rat beschlossen. Die Europäische Kommission vollzieht den EU-Haushalt zusammen mit den Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung (Art. 317 AEUV).

Einnahmen

3 Der vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedete Jahreshaushalt finanziert sich aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen. Die Eigenmittel² setzen sich aus traditionellen Eigenmitteln (TEM)³, Mehrwertsteuer-Eigenmitteln (MwSt-Eigenmittel)⁴ und Eigenmitteln aus dem Bruttonationaleinkommen (BNE-Eigenmittel)⁵ zusammen. Sonstige Einnahmen sind z.B. Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Union oder Verzugszinsen und Geldbußen.

Nachdem die Summe aller Einnahmen im Jahr 2009 auf das Niveau von 2007 gefallen war (jeweils rd. 117,6 Mrd. EUR), betrug sie im Jahr 2010 rd. 127,8 Mrd. EUR. Dieser Anstieg von rd. 8,6 % gegenüber dem Jahr 2009 ergab sich daraus, dass im Jahr 2010 mehr Mittel für Zahlungen zu finanzieren waren (siehe TZ 5, Tabelle 1).

² Die Eigenmittel werden im Wesentlichen auf Basis der jeweiligen Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten bemessen. Grundlage hierfür ist der sogenannte Eigenmittelbeschluss. Der aktuelle „Eigenmittelbeschluss 2007“ trat mit Beschluss des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, 2007/436/EG, Euratom, ABl. Nr. L 163 vom 23. Juni 2007, S. 17, nach Ratifizierung durch alle 27 EU-Mitgliedstaaten am 1. März 2009 rückwirkend mit 1. Jänner 2007 in Kraft.

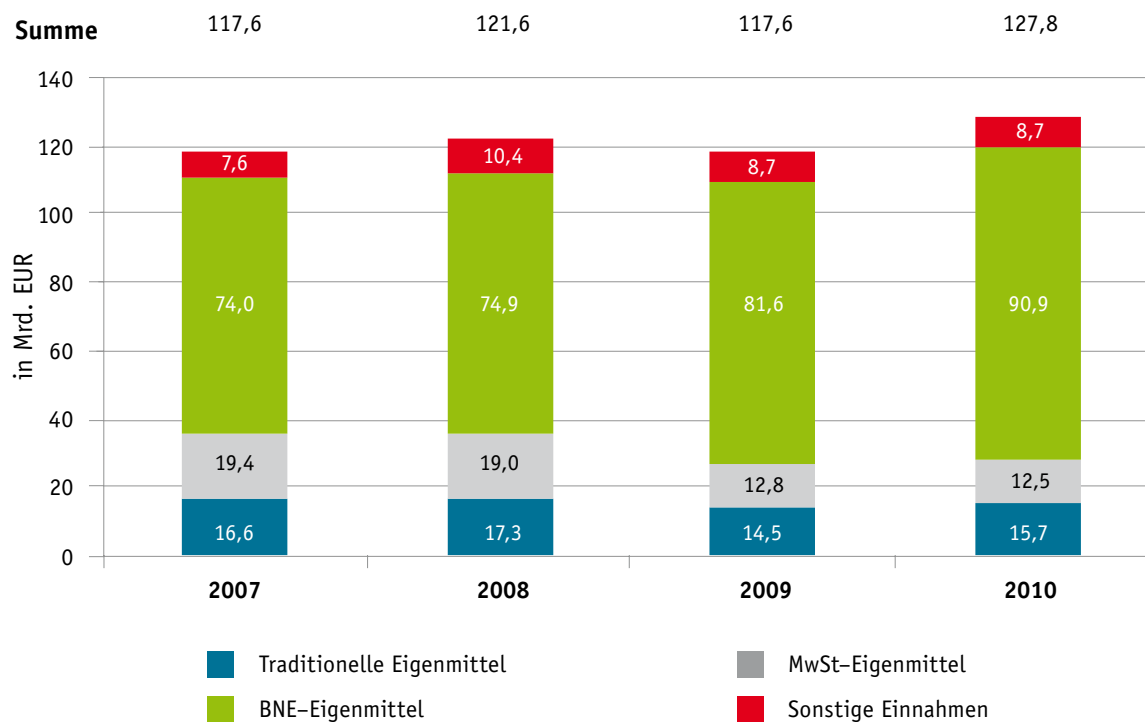
³ Die traditionellen Eigenmittel (TEM) setzen sich insbesondere aus Zöllen und Zuckerabgaben zusammen. Sie werden bei den Wirtschaftsbeteiligten erhoben und von den Mitgliedstaaten zugunsten der EU eingezogen. Die TEM fließen dem EU-Haushalt direkt zu, nachdem die Mitgliedstaaten 25 % des Betrags zur Deckung ihrer Erhebungskosten einbehalten haben (Einhebungsvergütung).

⁴ Die MwSt-Eigenmittel werden auf Basis der MwSt-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten erhoben. Bei der Berechnung wird ein einheitlicher Satz zugrunde gelegt, der seit dem 1. Jänner 2007 grundsätzlich 0,3 % beträgt (abweichend davon wurden die Abrufsätze für Österreich mit 0,225 %, für Deutschland mit 0,15 % und für die Niederlande und Schweden mit 0,1 % festgelegt). Die MwSt-Grundlage eines jeden Mitgliedstaats ist auf höchstens 50 % seines Bruttonationaleinkommens (BNE) begrenzt („Kappung“).

⁵ Die BNE-Eigenmittel wurden 1988 mit dem Ziel eingeführt, den EU-Haushalt bei Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, d.h. den nicht durch sonstige Einnahmen gedeckten Teil der Ausgaben zu finanzieren. Auf das nach unionsrechtlichen Vorschriften festgelegte BNE aller Mitgliedstaaten wird ein einheitlicher Satz angewendet, der im Rahmen des Haushaltsverfahrens festgelegt wird.

Mit rd. 90,95 Mrd. EUR betrug der Anteil der BNE-Eigenmittel im Jahr 2010 rd. 71 % der Gesamteinnahmen, während dieser Anteil im Jahr 2007 noch 63 % betragen hatte. Der Anteil der MwSt-Eigenmittel betrug demgegenüber im Jahr 2010 mit rd. 12,47 Mrd. EUR nur mehr rd. 10 % der Gesamteinnahmen, nachdem diese im Jahr 2007 noch rd. 17 % ausgemacht hatten. Die traditionellen Eigenmittel zeichneten mit rd. 15,66 Mrd. EUR im Jahr 2010 für rd. 12 % der Einnahmen verantwortlich, rd. 8,72 Mrd. EUR (rd. 7 %) entfielen auf sonstige Einnahmen.

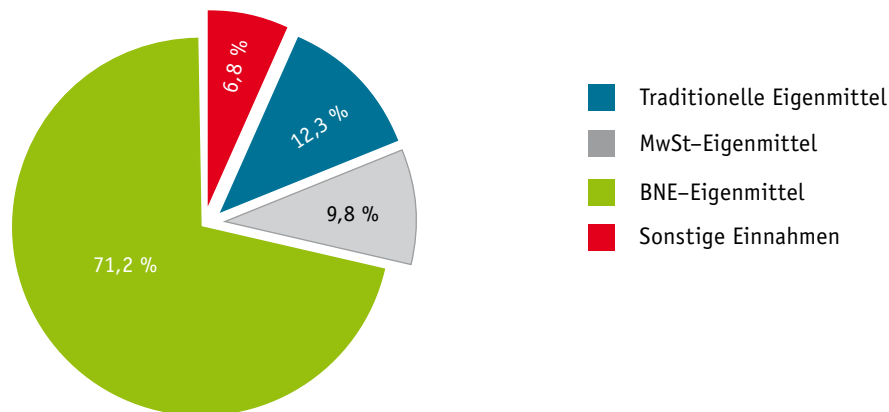
Abbildung 1: Einnahmen der EU 2007 bis 2010



Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010; Darstellung RH

EU-Haushalt 2009 und 2010

Abbildung 2: Einnahmen der EU 2010 (in %)



Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2010; Darstellung RH

- 4 Die Europäische Kommission unterbreitete am 29. Juni 2011 Vorschläge für ein neues Eigenmittelsystem.⁶ Diese beinhalteten den Vorschlag zur Abschaffung der bestehenden MwSt-Eigenmittel und zur Reform der Korrekturmechanismen per Ende 2013⁷ sowie zur Einführung neuer Eigenmittel in Form einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer und einer neuen MwSt-Einnahme bis spätestens 1. Jänner 2018.⁸ Die neuen Eigenmittel würden vorschlagsgemäß ca. 40 % der EU-Ausgaben finanzieren, die traditionellen Eigenmittel etwa 20 % ausmachen

⁶ Europäische Kommission, Vorschlag für den Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM(2011) 510 endgültig vom 29. Juni 2011

⁷ Die Europäische Kommission schlug ein neues System mit Pauschalbeträgen (d.h. pauschale Brutto-Ermäßigungen der BNE-Zahlungen) vor, das ab 1. Jänner 2014 alle bestehenden Korrekturmechanismen ablösen soll. Derzeit kommen – neben der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs – vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden) in den Genuss von Rabatten. Für die neuen Pauschalbeträge sah der Kommissionsvorschlag Deutschland, Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich vor.

⁸ Die Europäische Kommission stellte im September 2011 den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem (KOM(2011) 594 endgültig) vor. Diese Steuer soll – im Unterschied zum Vorschlag über das Eigenmittelsystem vom 29. Juni 2011 – als weitere Eigenmittelkategorie nun schon mit 1. Jänner 2014 eingeführt werden.



BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Haushalt 2009 und 2010

EU-Finanzbericht 2010

und die restlichen 40 % aus BNE-Mitteln resultieren. Der neue Eigenmittelbeschluss soll mit Anfang 2014 in Kraft treten.⁹

Ausgaben

Finanzrahmen 2007 bis 2013

- 5 Das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission einigen sich im Voraus für einen mehrjährigen Zeitraum durch den Abschluss einer Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) auf die großen Haushaltsprioritäten. Diese werden in einem mehrjährigen Finanzrahmen in Form einer finanziellen Vorausschau festgehalten, der die Grundlage für den jährlichen Finanzplan bildet. In diesem mehrjährigen Finanzrahmen sind für jedes Haushaltsjahr Höchstbeträge für Verpflichtungen pro Politikbereich (Rubrik) und Zahlungen (ohne Aufschlüsselung nach Rubrik) festgelegt. Die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Zahlungen werden durch Schätzungen ermittelt.

Mit der IIV vom 17. Mai 2006¹⁰ wurde der Finanzrahmen für den Zeitraum 2007 bis 2013 beschlossen und zwischenzeitlich mehrfach abgeändert. Zudem nahm die Europäische Kommission technische Anpassungen des Finanzrahmens vor. Die folgende Tabelle zeigt den Finanzrahmen in der Fassung der technischen Anpassung 2012:

⁹ Zur Wahrung einer strikten Haushaltsdisziplin schlug die Europäische Kommission vor, die Eigenmittel-Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen auf 1,29 % des Gesamtbetrags des BNE der Mitgliedstaaten zu Marktpreisen und für Zahlungen auf 1,23 % desselben Gesamtbetrags festzusetzen.

¹⁰ ABl. Nr. C 139 vom 14. Juni 2006, S. 1

EU-Haushalt 2009 und 2010

Tabelle 1: Finanzrahmen für die Periode 2007 bis 2013 (Stand November 2011) ¹									
Rubrik		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
in Mill. EUR (zu jeweiligen Preisen)									
1	Nachhaltiges Wachstum	53.979	57.653	61.696	63.555	63.974	66.964	69.957	437.778
1a	Wettbewerbsfähigkeit	8.918	10.386	13.269	14.167	12.987	14.203	15.433	89.363
1b	Kohäsion	45.061	47.267	48.427	49.388	50.987	52.761	54.524	348.415
2	Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	55.143	59.193	56.333	59.955	60.338	60.810	61.289	413.061
	<i>davon marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen</i>	<i>45.759</i>	<i>46.217</i>	<i>46.679</i>	<i>47.146</i>	<i>47.617</i>	<i>48.093</i>	<i>48.574</i>	<i>330.085</i>
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1.273	1.362	1.518	1.693	1.889	2.105	2.376	12.216
3a	Freiheit, Sicherheit und Recht	637	747	867	1.025	1.206	1.406	1.661	7.549
3b	Unionsbürgerschaft	636	615	651	668	683	699	715	4.667
4	Die EU als globaler Partner	6.578	7.002	7.440	7.893	8.430	8.997	9.595	55.935
5	Verwaltung	7.039	7.380	7.525	7.882	8.334	8.670	9.095	55.925
6	Ausgleichszahlungen ²	445	207	210	–	–	–	–	862
Mittel für Verpflichtungen		124.457	132.797	134.722	140.978	142.965	147.546	152.312	975.777
Mittel für Zahlungen		122.190	129.681	120.445	134.289	134.280	141.360	143.331	925.576

¹ Mit Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 (2012/5/EU) erfolgte eine Änderung der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) zur Deckung eines zusätzlichen Finanzierungsbedarfs für das ITER-Projekt. Die Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen wurden dadurch in der Rubrik 1a um insgesamt 840 Mill. EUR angehoben, und die der Rubrik 2 um 450 Mill. EUR und der Rubrik 5 um 390 Mill. EUR gesenkt.

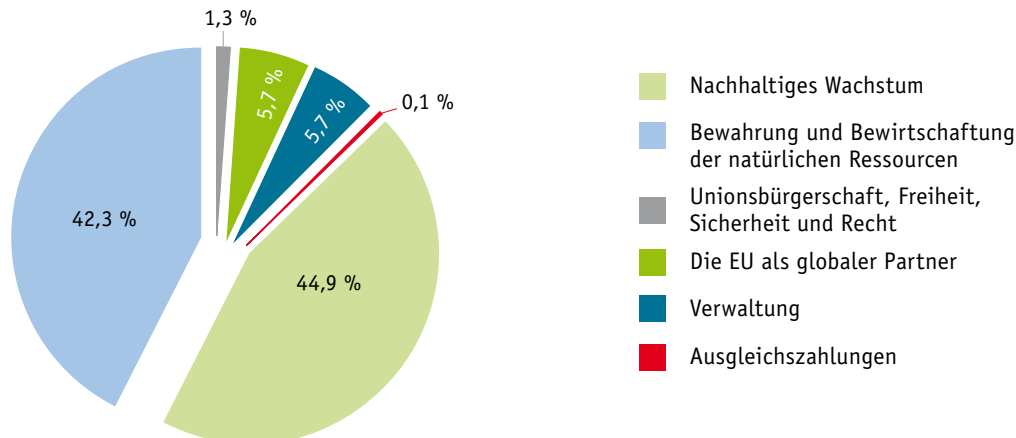
² Die Ausgleichszahlungen der Rubrik 6 stellten Sondermittel für Rumänien und Bulgarien im Zusammenhang mit ihrem EU-Beitritt für die Jahre 2007 bis 2009 dar.

Quelle: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Technische Anpassung des Finanzrahmens an die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens für das Haushaltsjahr 2012 (Nummer 16 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung), KOM(2011) 199 endgültig vom 15. April 2011

Der Finanzrahmen für die Periode 2007 bis 2013 (Stand: November 2011) sah Mittel für Verpflichtungen von insgesamt rd. 975,78 Mrd. EUR bzw. durchschnittlich rd. 139,40 Mrd. EUR pro Jahr sowie Mittel für Zahlungen von insgesamt rd. 925,58 Mrd. EUR bzw. durchschnittlich rd. 132,23 Mrd. EUR pro Jahr vor. Dies entsprach rd. 1 % des BIP der EU. Im Vergleich dazu: Die Gesamtausgaben des Bundes betragen in Österreich im Jahr 2010 rd. 67,29 Mrd. EUR (nach rd. 74,48 Mrd. EUR im Jahr 2008 und rd. 69,46 Mrd. EUR im Jahr 2009) bzw. rd. 24 % des österreichischen BIP. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass das Aufgabenspektrum der EU im Vergleich zu jenem der Mitgliedstaaten auf klar definierte Bereiche begrenzt ist.

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die prozentuelle Verteilung der von 2007 bis 2013 insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel für Verpflichtungen auf die einzelnen Politikbereiche (Rubriken).

Abbildung 3: Finanzrahmen 2007 bis 2013 (Stand November 2011) – Verteilung der Verpflichtungen in % über die gesamte Periode



Quelle: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Technische Anpassung des Finanzrahmens an die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens für das Haushaltsjahr 2012 (Nummer 16 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung), KOM(2011) 199 endgültig vom 15. April 2011; Darstellung RH

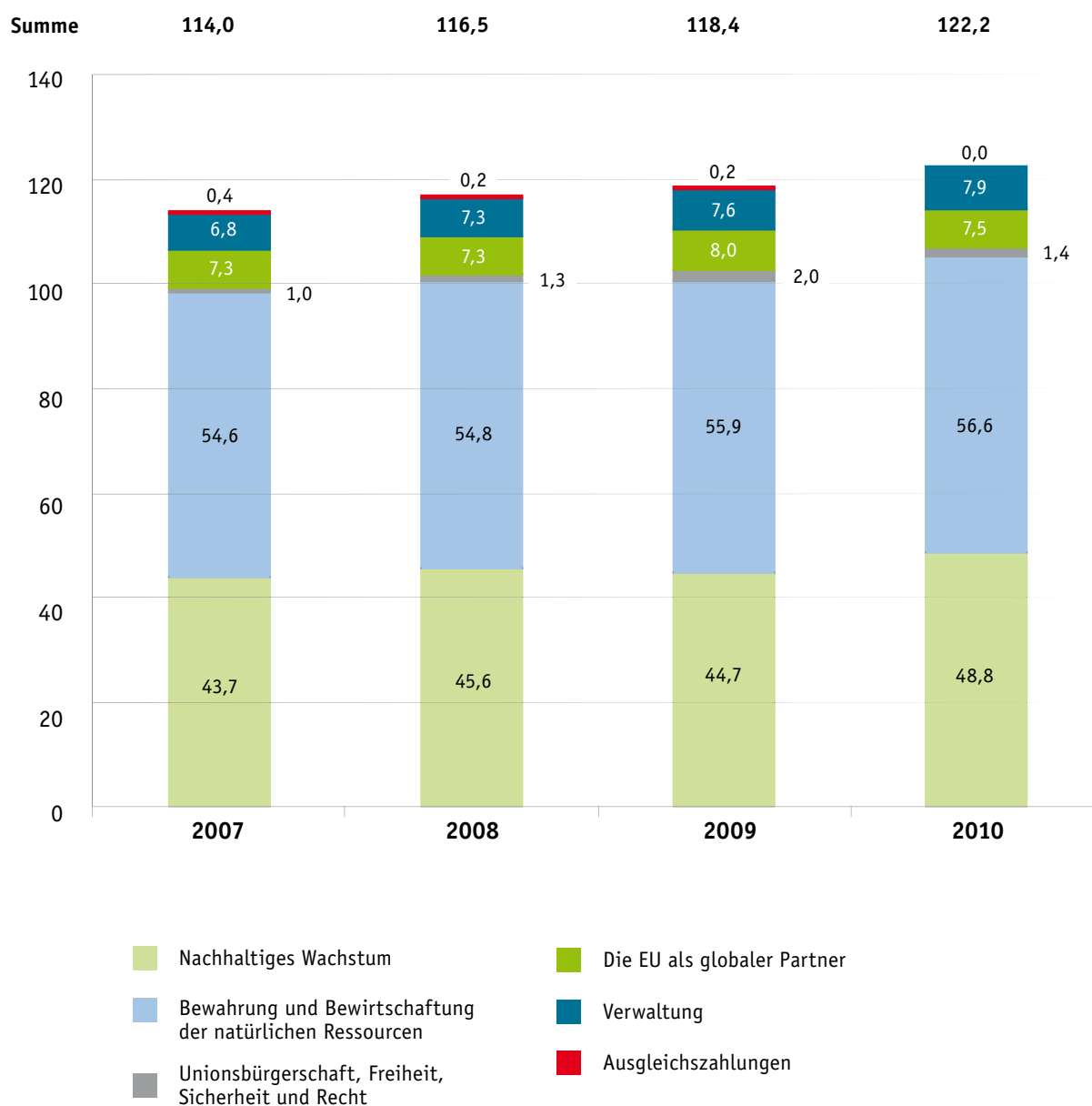
Zahlungen

- 6 Die aus dem EU-Budget geleisteten Zahlungen (tatsächliche Ausgaben) der Jahre 2007 bis 2010 sind in Abbildung 4 dargestellt. Sie betragen im Jahr 2010 rd. 122,23 Mrd. EUR und stiegen damit um rd. 3,2 % gegenüber 2009. Im Vergleich zum Jahr 2007 (rd. 113,95 Mrd. EUR)

EU-Haushalt 2009 und 2010

bedeutete dies eine Steigerung um rd. 7,3 %, die besonders in der Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) zu verzeichnen war.

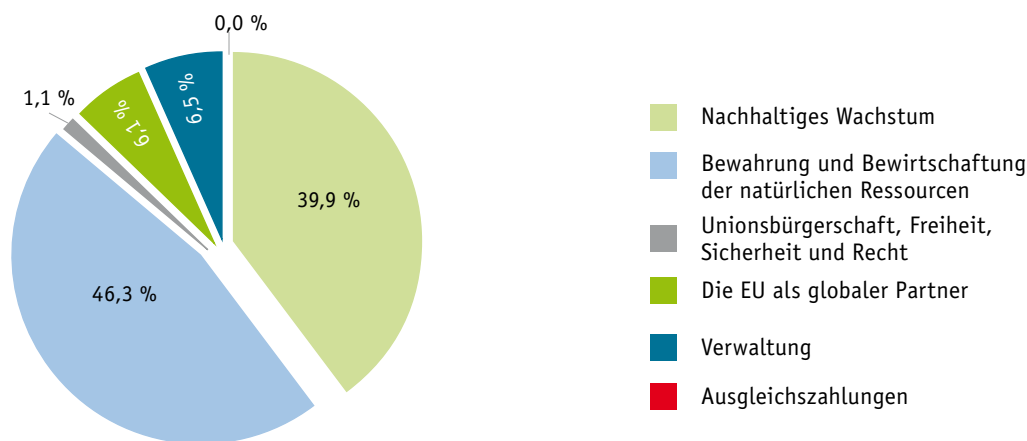
Abbildung 4: Zahlungen 2007 bis 2010 nach Rubriken (in Mrd. EUR)



Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010; Darstellung RH

Im Jahr 2010 entfielen auf die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) rd. 48,83 Mrd. EUR bzw. rd. 39,9 %, auf die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) rd. 56,65 Mrd. EUR bzw. rd. 46,3 % der gesamten Zahlungen und auf die Rubriken 3 bis 6 (Die EU als globaler Partner, Verwaltung, Ausgleichszahlungen) insgesamt rd. 16,76 Mrd. EUR bzw. rd. 13,7 %.

Abbildung 5: Zahlungen 2010 nach Rubriken (in %¹)



¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2010; Darstellung RH

Einnahmen und Ausgaben nach EU-Mitgliedstaaten

7 In Tabelle 2 sind die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der EU für den Zeitraum 2007 bis 2010, gegliedert nach Mitgliedstaaten, gegenübergestellt. Zusätzlich enthält die Tabelle die weiteren Einnahmen (Haushaltsüberschuss des Vorjahres, Überschuss des Garantiefonds für die externe Hilfe sowie sonstige Einnahmen) und die weiteren Ausgaben (für Drittländer, sonstige Ausgaben sowie zweckgebundene Ausgaben).

EU-Haushalt 2009 und 2010

Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der EU nach Mitgliedstaaten (2007 bis 2010) und BIP 2010

	BIP	Einnahmen				Ausgaben			
	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
	in Mrd. EUR ¹	in Mill. EUR ¹							
Österreich	286,2	2.218,1	2.194,4	2.315,8	2.626,9	1.598,4	1.777,3	1.816,6	1.821,6
Belgien	352,9	4.371,9	4.631,0	4.661,4	4.783,2	5.678,8	6.107,6	5.629,3	6.145,1
Bulgarien	36,0	290,8	363,7	389,6	352,6	591,5	971,6	978,6	1.222,5
Dänemark	234,0s	2.219,0	2.301,2	2.490,9	2.380,5	1.449,2	1.557,2	1.328,0	1.525,7
Deutschland	2.476,8	21.710,0	22.215,3	20.509,9	23.772,6	12.483,6	11.193,8	11.713,3	11.825,2
Estland	14,3	176,7	161,2	158,5	142,4	376,9	368,3	716,4	807,9
Finnland	180,3	1.629,4	1.710,0	1.813,9	1.702,2	1.423,4	1.321,3	1.207,8	1.309,6
Frankreich	1.932,8	16.988,9	18.025,1	20.093,0	19.580,8	13.897,2	13.721,8	13.631,9	13.105,1
Griechenland	230,2p	3.019,9	2.327,9	2.424,8	2.310,1	8.429,1	8.514,0	5.434,0	5.748,7
Irland	156,0	1.586,4	1.576,6	1.533,6	1.394,3	2.156,7	2.051,6	1.378,0	2.065,6
Italien	1.548,8	14.024,2	15.144,5	15.418,1	15.332,4	11.315,3	10.306,4	9.372,3	9.497,5
Lettland	18,0	199,0	215,6	215,6	175,0	675,0	610,4	710,3	843,6
Litauen	27,4	271,0	329,2	322,3	269,1	1.043,8	1.134,5	1.790,3	1.601,9
Luxemburg	41,6	295,8	259,4	286,7	261,2	1.255,9	1.409,8	1.453,6	1.554,3
Malta	6,2	57,0	60,1	64,3	61,2	89,3	87,4	71,5	112,4
Niederlande	588,4	6.302,8	6.668,7	3.337,0	5.613,6	1.916,4	2.267,0	1.849,5	2.146,1
Polen	354,3	2.808,6	3.472,5	3.133,9	3.656,8	7.786,4	7.639,5	9.252,9	11.822,0
Portugal	172,7	1.460,4	1.465,7	1.636,7	1.847,9	3.904,4	4.116,6	3.724,1	4.378,8
Rumänien	121,9	1.089,4	1.217,6	1.342,3	1.143,1	1.602,4	2.666,2	2.951,2	2.317,4
Schweden	346,7	2.915,2	3.223,1	1.855,4	3.243,1	1.659,0	1.464,0	1.451,9	1.646,2
Slowakei	65,9	519,2	594,9	711,6	647,3	1.082,6	1.241,8	1.192,4	1.905,0
Slowenien	35,4	359,4	408,5	427,7	386,6	390,1	456,4	616,3	755,7
Spanien	1.062,6	9.838,2	9.966,1	11.169,9	10.095,4	12.795,9	12.093,8	11.614,2	13.190,5
Tschechische Republik	145,0s	1.167,0	1.396,0	1.374,1	1.497,7	1.721,0	2.441,1	2.948,6	3.415,6
Ungarn	98,4	870,2	947,1	908,9	955,0	2.427,6	2.002,6	3.568,6	3.650,0
Vereinigtes Königreich	1.696,6	13.429,0	10.113,9	10.111,6	14.659,4	7.422,9	7.309,9	6.247,1	6.745,6
Zypern	17,5	170,3	179,9	199,4	184,5	126,8	130,1	172,3	178,0
EU-27	12.248,5	109.987,5	111.169,1	108.906,9	119.074,9	105.299,5	104.962,0	102.821,2	111.337,5
Haushaltsüberschuss Vorjahr		1.847,6	1.528,8	1.796,2	2.253,6	-	-	-	-
Überschuss des Garantiefonds für externe Hilfe		260,9	125,8	0,0	0,0	-	-	-	-
Sonstige Einnahmen		5.467,0	8.760,7	6.922,5	6.466,8	-	-	-	-
Drittländer		-	-	-	-	5.140,5	5.603,9	6.357,2	6.522,0
Sonstige		-	-	-	-	2.059,6	2.687,4	3.133,3	2.847,0
Zweckgebunden		-	-	-	-	1.453,6	3.291,3	6.049,4	1.524,2
Gesamt		117.563,0	121.584,4	117.625,6	127.795,3	113.953,3	116.544,5	118.361,0	122.230,7

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010; Eurostat; s = Schätzung; p = vorläufiger Wert

Die meisten EU-Mittel flossen im Jahr 2010 an Spanien, gefolgt von Frankreich, Deutschland, Polen und Italien. Bezogen auf die Ausgaben an die EU-27 (rd. 111,34 Mrd. EUR) entfielen auf diese fünf Länder rd. 53,4 % aller zuordenbaren Ausgaben. Wenn man die nationalen Bruttoinlandsprodukte (BIP) ins Verhältnis zu den Ausgaben stellt, erhielt Litauen den höchsten Anteil (5,8 % des BIP), gefolgt von Estland (5,7 %), Lettland (4,7 %), Luxemburg¹¹ (3,7 %) und Ungarn (3,7 %). Den geringsten Anteil erhielten die Niederlande (0,4 %), Österreich (0,6 %) lag leicht darüber. Die höchsten Beiträge zu den EU-Einnahmen leistete im Jahr 2010 Deutschland, gefolgt von Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich und Spanien. Aus diesen fünf Ländern stammten rd. 70,1 % der EU-Einnahmen aller 27 EU-Mitgliedstaaten (rd. 119,07 Mrd. EUR).

Die Europäische Kommission verzeichnete für das Jahr 2010 rd. 2,63 Mrd. EUR an Einnahmen aus Österreich (rd. 2,2 % der gesamten EU-Einnahmen). Dies entsprach einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr um rd. 13,4 %, wobei dieser Anstieg deshalb so hoch ausfiel, weil im Jahr 2009 rückwirkende MwSt-Eigenmittel-Rabatte der Jahre 2007 und 2008 berücksichtigt wurden.¹² Die Ausgaben, die laut Europäischer Kommission auf Österreich entfielen, betragen in den Jahren 2009 und 2010 jeweils rd. 1,82 Mrd. EUR. Bezogen auf das nationale BIP zahlte Österreich im Jahr 2010 rd. 0,92 % an die EU, womit es an 24. Stelle aller 27 EU-Mitgliedstaaten lag, und erhielt Zahlungen in der Höhe von rd. 0,64 % des BIP von der EU, was der 22. Stelle entsprach.

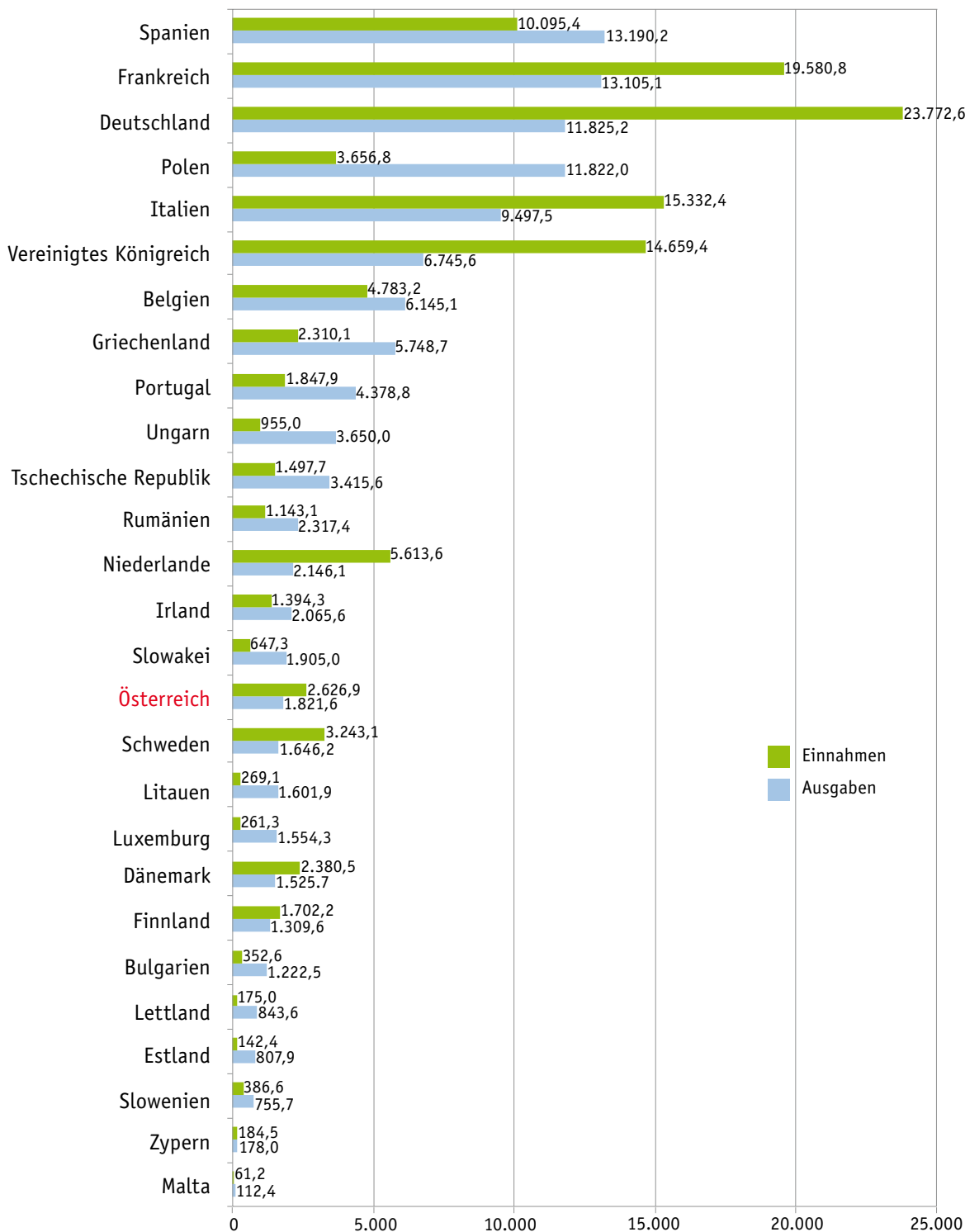
In Abbildung 6 sind die Mitgliedstaaten nach der Höhe der Ausgaben der EU an die jeweiligen Mitgliedstaaten im Jahr 2010 gereiht. Österreich lag dabei im Mittelfeld. Insgesamt 15 Mitgliedstaaten erhielten in absoluten Zahlen mehr und elf weniger Rückflüsse als Österreich. Bei zehn Mitgliedstaaten (inkl. Österreich) waren die Zahlungen an die EU (EU-Einnahmen) höher als die Ausgaben der EU an sie, 17 Mitgliedstaaten erhielten mehr als sie an die EU zahlten.

¹¹ Zu beachten ist, dass Luxemburg, ähnlich wie Belgien, aufgrund der in diesen Staaten ansässigen zentralen Institutionen der EU besonders hohe Ausgaben der EU verzeichnet (siehe auch Abbildung 6). Bei den Berechnungen der Europäischen Kommission zu den Nettosalen bleiben allerdings die Ausgaben für Verwaltung unberücksichtigt, siehe TZ 9.

¹² Mit dem Eigenmittelbeschluss 2007 (siehe TZ 3), der im März 2009 rückwirkend ab 1. Jänner 2007 in Kraft trat, wurde der Abrufsatz für die MwSt-Eigenmittel für Österreich für die Jahre 2007 bis 2013 abweichend vom allgemeinen Abrufsatz in Höhe von 0,3 % mit 0,225 % festgelegt.

EU-Haushalt 2009 und 2010

Abbildung 6: Einnahmen und Ausgaben der EU von den/an die jeweiligen Mitgliedstaaten im Jahr 2010 (in Mill. EUR; gereiht nach Ausgabenhöhe)



Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010; Darstellung RH



Entwicklung der Nettozahlerposition Österreichs

EU-Zahlungsflüsse im
EU-Vergleich

8 Österreich ist EU-Nettozahler, das bedeutet, dass die Zahlungen an die EU (also Einnahmen der EU aus Österreich) höher sind als die Rückflüsse von der EU (also Zahlungen der EU an Österreich). In Tabelle 3 ist die Entwicklung dieser Differenzen im Zeitraum 2007 bis 2010 dargestellt:

Tabelle 3: Entwicklung der österreichischen EU-Zahlungen und Rückflüsse					
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt
	in Mill. EUR				
Zahlungen an die EU	2.218,1	2.194,4	2.315,8	2.626,9	2.338,8
Rückflüsse von der EU	1.598,4	1.777,3	1.816,6	1.821,6	1.753,5
Differenz	619,7	417,1	499,2	805,3	585,3
Veränderung der Differenz zum Vorjahr	240,6	- 202,6	82,1	306,1	
	in %				
Veränderung der Differenz zum Vorjahr	63,5	-32,7	19,7	61,3	

Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010; Berechnungen des RH

Die Höhe der Zahlungen an die EU sank im Jahr 2008 geringfügig, stieg danach jedoch wieder an. Die Rückflüsse waren im Jahr 2007 deutlich geringer als in den Folgejahren. Das lag daran, dass in diesem Jahr die neue Programmperiode 2007 bis 2013 mit entsprechenden Vorlaufzeiten bei der Umsetzung begann. Die Differenz zwischen Zahlungen und Rückflüssen betrug im Jahr 2010 rd. 805,3 Mill. EUR. Sie stieg gegenüber dem Vorjahr deutlich an, da die Rückflüsse konstant blieben und die Zahlungen an die EU von 2009 auf 2010 merklich anstiegen. Ursache dafür war unter anderem die im Jahr 2009 erfolgte rückwirkende Berücksichtigung der MwSt-Eigenmittel-Rabatte der Jahre 2007 und 2008 aufgrund des Eigenmittelbeschlusses 2007 (siehe TZ 7 Fußnote 12).

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 betrug die Zahlungen an die EU rd. 2,34 Mrd. EUR, während sich die Rückflüsse auf rd. 1,75 Mrd. EUR beliefen. Die durchschnittliche Differenz zwischen Zahlungen und Rückflüssen betrug dementsprechend rd. 585,3 Mill. EUR.

Entwicklung der Nettozahlerposition Österreichs

- 9 (1) Die Europäische Kommission legt der Feststellung der Nettosalde eine andere Berechnungsmethode zugrunde. Diese wesentlich komplexere Berechnung beruht auf der offiziell anerkannten Methode zur Berechnung der „Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs“ (VK-Korrektur).¹³

Beispielhafte systematische Unterschiede sind:

- Wie bei der Berechnung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs werden die traditionellen Eigenmittel nicht in die Berechnung der Nettosalde eingeschlossen. Da sie sich aus der Durchführung gemeinsamer Politiken (wie der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Zollunion¹⁴) ergeben, werden sie nicht als nationaler Beitrag, sondern als reine EU-Einnahme betrachtet.¹⁵
- Bei der Berechnung der Nettosalde wird nicht der tatsächliche „nationale“ Beitrag der Mitgliedstaaten herangezogen, sondern der damit verbundene Aufteilungsschlüssel (der jeweilige Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an der Summe der nationalen Beiträge). Die Summe der nationalen Beiträge wird so angepasst, dass sie den aufgeteilten operativen EU-Gesamtausgaben¹⁶ entspricht, sodass der Nettosaldo auf EU-Ebene auf Null lautet.

Die von der Europäischen Kommission errechneten Nettosalde zeigen daher die Differenz zwischen dem Anteil eines Mitgliedstaats an den aufgeteilten operativen EU-Gesamtausgaben und seinem Anteil an den nationalen Beiträgen.¹⁷

¹³ Die Grundlagen für diese Methode bilden u.a. der Beschluss Nr. 2000/597 des Rates vom 29. September 2000, das Ratsdokument Nr. 10646/00 ADD 2 vom 21. September 2000 sowie das Arbeitsdokument der Europäischen Kommission, 9851/07 ADD 2, „Berechnung, Finanzierung, Zahlung und Einstellung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs („VK-Korrektur“) in den Haushaltsplan gemäß den Artikeln 4 und 5 des Beschlusses 2006/436/EG, Euratom des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften“.

¹⁴ Zollunion bedeutet, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch Zölle oder gleichwirkende Abgaben behindert werden darf und dass grundsätzlich ein Verbot von mengenmäßigen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen besteht.

¹⁵ Außerdem ist der Wirtschaftsteilnehmer, dem die Zollabgaben auferlegt werden, nicht immer in dem Mitgliedstaat ansässig, der die Abgaben erhebt. Die Zuordnung dieser Beiträge nach Mitgliedstaaten wäre daher fehlerhaft.

¹⁶ Bei den operativen EU-Gesamtausgaben bleiben gemäß Berechnungsmethode der Europäischen Kommission die Ausgaben für die Verwaltung unberücksichtigt. Besonders hohe Einnahmen von der EU für Verwaltung erhalten Belgien und Luxemburg, weil dort die zentralen Institutionen der EU ansässig sind. Würden die Verwaltungsausgaben allerdings berücksichtigt werden, dann hätte dies zur Folge, dass die Aussagekraft hinsichtlich „Nettosaldo“ missinterpretiert werden könnte.

¹⁷ Ein Berechnungsbeispiel findet sich im Glossar unter dem Begriff „Nettosaldo“.

Bei Anwendung der Systematik der Europäischen Kommission ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 4: Nettosalden Österreichs aus Sicht der Europäischen Kommission					
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt
	in Mill. EUR				
Nettosaldo	563,2	356,4	402,1	677,0	499,7
Veränderung zum Vorjahr	261,7	-206,8	45,7	274,9	
	in %				
Veränderung zum Vorjahr	87	-37	13	68	

Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010; Berechnungen des RH

Der Nettosaldo betrug im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 rd. 499,7 Mill. EUR, lag also rd. 85,7 Mill. EUR niedriger als die Differenz zwischen den Zahlungen und Rückflüssen (siehe Tabelle 3).

Bereinigt um den im Jahr 2009 berücksichtigten Sondereffekt des Eigenmittelbeschlusses 2007 (die Jahre 2007 und 2008 betreffend) betrug der Nettosaldo Österreichs im Jahr 2007 rd. 545,5 Mill. EUR, im Jahr 2008 rd. 341,4 Mill. EUR und im Jahr 2009 rd. 431,5 Mill. EUR, womit sich ein Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 von rd. 498,9 Mill. EUR errechnet.

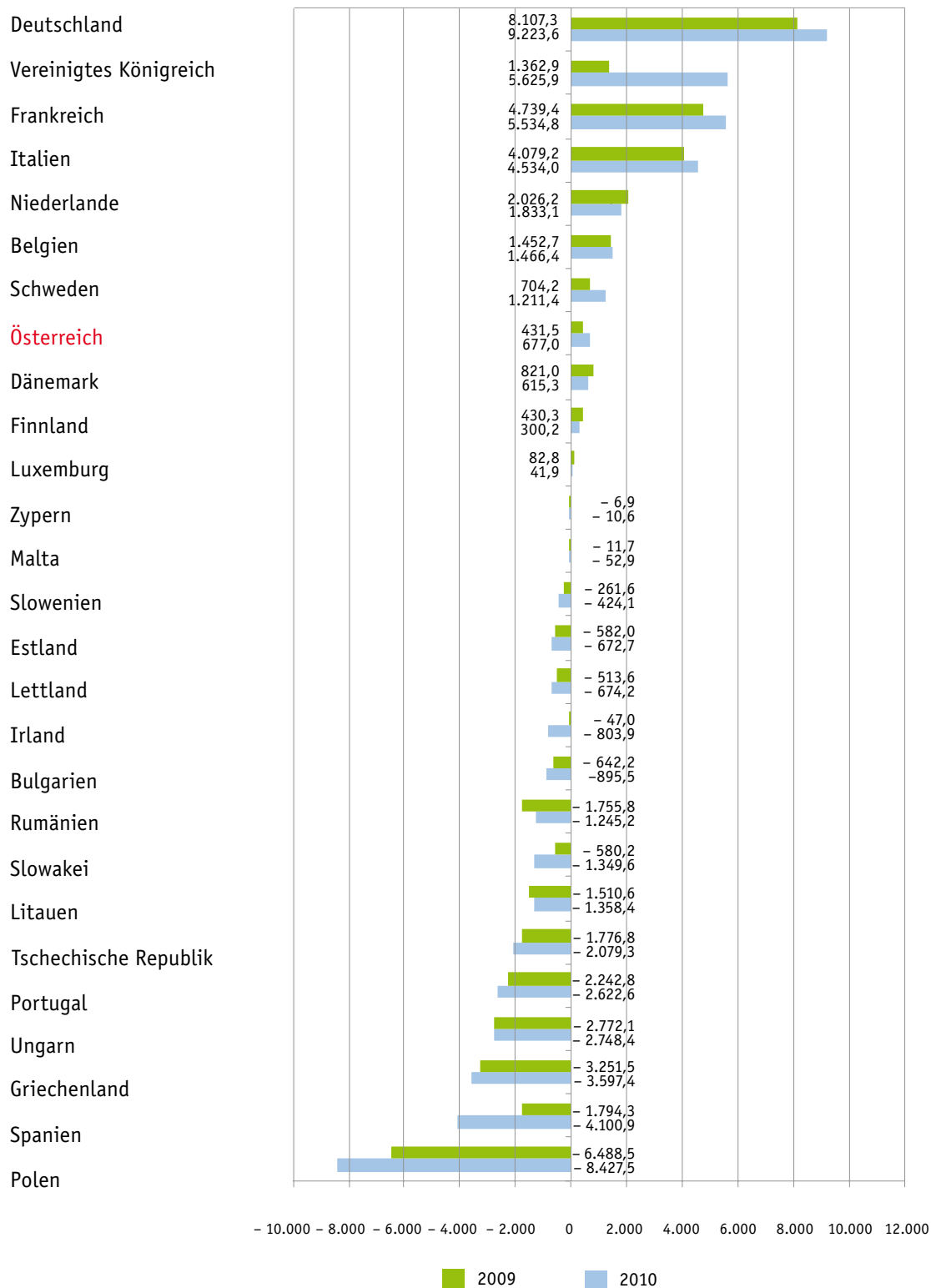
(2) Die Abbildungen 7 und 8 zeigen die Nettosalden der EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Berechnungen der Europäischen Kommission für die Jahre 2009 (bereinigt um den Sondereffekt des Eigenmittelbeschlusses 2007) und 2010, einerseits in absoluten Zahlen und andererseits als Anteil des BNE.

Abbildung 7 stellt die Nettozahler den Nettoempfängern gegenüber. Gab es im Jahr 2008 zwölf Nettozahler, waren es in den Jahren 2009 und 2010 elf Nettozahler und 16 Nettoempfänger. Der mit deutlichem Abstand größte Nettozahler war weiterhin die Bundesrepublik Deutschland, gefolgt von dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und Schweden. Österreich befand sich 2010 an achter Stelle der Nettozahler (gegenüber der neunten Stelle im Jahr 2009). Der Nettosaldo Österreichs war damit im Jahr 2010 höher als jener von Dänemark und mehr als doppelt so hoch wie jener Finnlands, das im Jahr 2009 noch einen etwa gleich hohen Nettosaldo wie Österreich aufwies.



Entwicklung der Nettozahlerposition Österreichs

Abbildung 7: Nettozahler und Nettoempfänger 2009 und 2010 (in Mill. EUR)



Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2010 (2009: bereinigt um den Sondereffekt des Eigenmittelbeschlusses 2007); Darstellung RH



BKA BMASK BMF BMLFUW

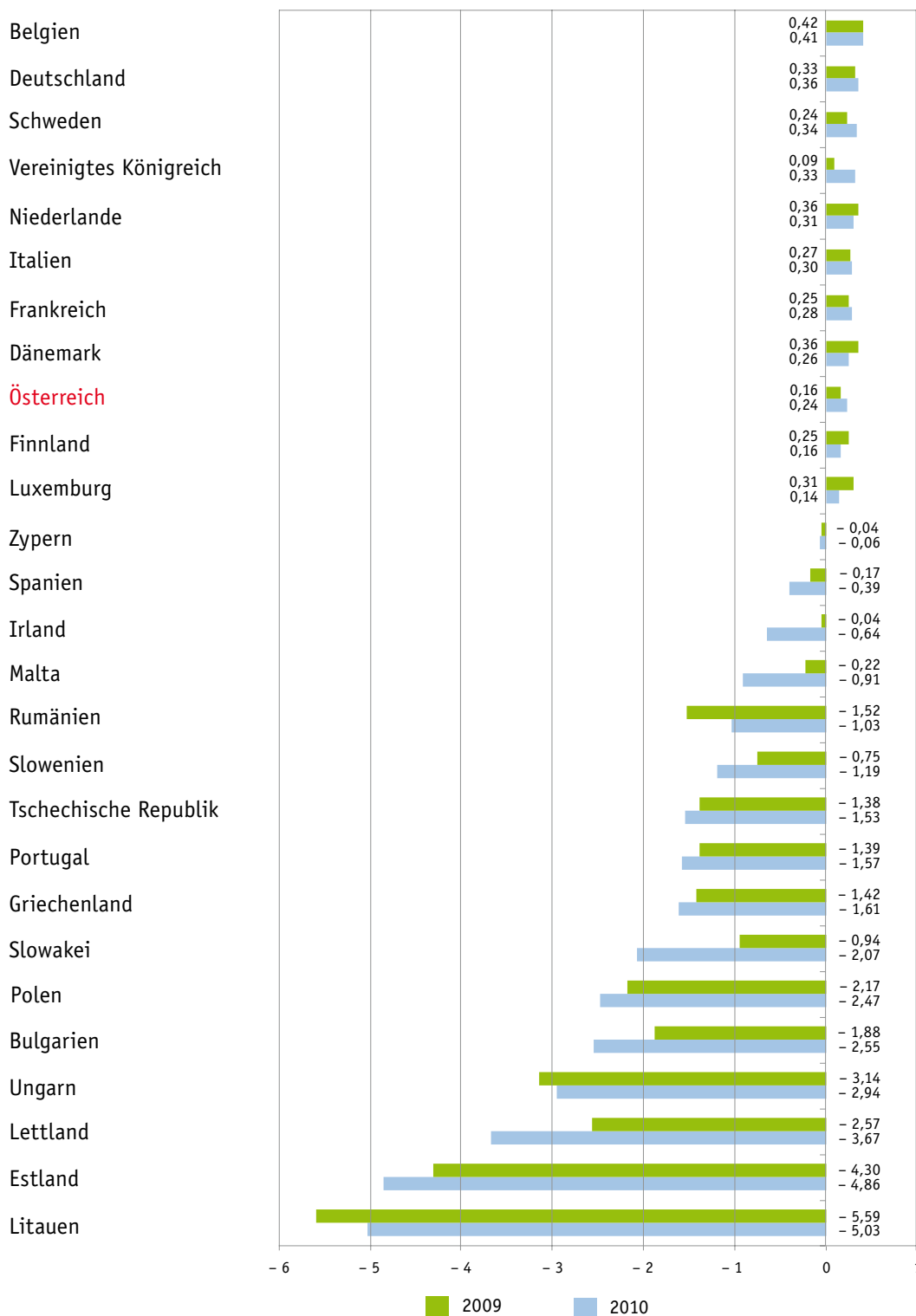
Entwicklung der Nettozahlerposition
Österreichs

EU-Finanzbericht 2010

(3) Setzt man die Nettosalde der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug zu deren Wirtschaftsleistung (Bruttonationaleinkommen – BNE), ergibt sich folgendes Bild:

Entwicklung der Nettozahlerposition Österreichs

Abbildung 8: Nettosalden in % des Bruttonationaleinkommens (BNE) 2009 und 2010



Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2010 (2009: bereinigt um den Sondereffekt des Eigenmittelbeschlusses 2007); Darstellung RH



BKA BMASK BMF BMLFUW

Entwicklung der Nettozahlerposition
Österreichs

EU-Finanzbericht 2010

Der Nettosaldo Österreichs im Verhältnis zum BNE betrug im Jahr 2010 rd. 0,24 %. Österreich lag damit an neunter Stelle. Belgien, Deutschland, Schweden, das Vereinigte Königreich und die Niederlande hatten im Verhältnis zum jeweiligen BNE im Jahr 2010 die höchsten Nettosalden. Der negative Nettosaldo war im Jahr 2010 in Litauen, Estland, Lettland, Ungarn und Bulgarien am höchsten.

EU-Zahlungsflüsse
im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des
Bundes“)

Beitrag Österreichs an die EU

- 10** (1) Die Republik Österreich trägt gemäß Art. 311 AEUV zur Finanzierung der Eigenmittel der EU bei. Die Zahlungen des Bundes an die EU umfassen auch die Beiträge der Länder und Gemeinden. Die Höhe der Beitragsleistungen der Länder und Gemeinden ermittelt sich nach Maßgabe des § 9 Abs. 2 Z 2 und Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2008.

Tabelle 5: Anteile der Länder und Gemeinden am EU-Beitrag

	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹			
Gesamtbeitrag ²	2.188	2.050	2.279	2.336
Anteile aufgrund FAG 2008³				
Länder	461	461	511	546
Gemeinden	99	104	97	100

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Die Abweichungen zu den in den Finanzberichten der Europäischen Kommission genannten Beträgen beruhen auf Periodenabgrenzungen.

³ Aufgrund unterschiedlicher Jahresabgrenzungen sind die beim Ansatz 2/16904 verbuchten Ab-Überweisungen nicht mit den gemäß den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen ermittelten Bemessungsgrundlagen für die EU-Beiträge der Länder vergleichbar.

Quelle: BMF

(2) Die von der EU benötigten Mittel werden auf dem Eigenmittelkonto (dem sogenannten „Art. 9-Konto“) gemäß Art. 9 VO (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 bereitgestellt. Dieses Konto bildet im Bundeshaushalt den Voranschlagsansatz (VA-Ansatz) 2/16904 (bis 2008: VA-Ansatz 2/52904), auf dem die Zahlungen an die EU als negative Einnahme in der Untergliederung „Öffentliche Abgaben“ (UG 16) gemäß § 16 Abs. 3a Bundeshaushaltsgesetz (BHG) veranschlagt und verrechnet werden.

Entwicklung der Nettozahlerposition Österreichs

Folgende Tabelle stellt die Überweisungen auf das bzw. vom Art. 9-Konto sowie die Entwicklung des Saldos für die Jahre 2007 bis 2010 dar:

Tabelle 6: Überweisungen auf das bzw. vom Art. 9-Konto				
	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹			
Anfangssaldo	97,21	157,87	394,37	204,34
MwSt inkl. Berichtigungen	409,05	389,41	270,70	287,06
BNE inkl. Reserve und Korrekturen	1.528,27	1.592,09	1.798,32	2.050,37
VK-Korrektur inkl. Vorjahre	43,00	35,96	27,67	22,68
Reduktion für Niederlande und Schweden (Eigenmittelbeschluss 2007)	–	–	19,37	18,87
Berichtigungen Eigenmittelbeschluss 2007 (rückwirkend für 2007 und 2008)	–	–	– 30,99	–
TEM Zölle (75 %)	203,17	187,77	153,70	163,62
TEM Zuckerabgaben (75 %)	– 2,07	13,79	3,16	2,98
+ Gutschriften gesamt ²	2.181,43	2.219,02	2.241,92	2.545,58
– Zahlungen an die EU (laut Anforderung der Europäischen Kommission)	2.120,77	1.982,51	2.431,94	2.498,46
= Endsaldo	157,87	394,37	204,34	251,46

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Die Abweichungen zu den in den Finanzberichten der Europäischen Kommission genannten Beträgen beruhen auf Periodenabgrenzungen.

Quelle: Bundesrechnungsabschluss (BRA) 2010

(3) Die nachstehende Tabelle zeigt die Verrechnung des EU-Beitrags im Bundeshaushalt. Die Verrechnungsweise ab 2009 weicht von jener bis 2008 ab. Bis einschließlich 2008 wurden die traditionellen Eigenmittel (TEM)¹⁸, bestehend insbesondere aus Zöllen und Zuckerabgaben, zu 100 % (d.h. inkl. der Einhebungsvergütung für die TEM) als Bestandteil des EU-Beitrags am VA-Ansatz 2/52904 verrechnet. In den Jahren 2009 und 2010 glich Österreich die Darstellung des EU-Beitrags den jährlichen Finanzberichten der Europäischen Kommission (darin sind TEM nicht Bestandteil des EU-Beitrags) insofern an,

¹⁸ Gemäß Art. 2 Abs. 3 des Beschlusses des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel fließen 75 % der TEM dem EU-Haushalt zu. Die restlichen 25 % werden von den Mitgliedstaaten zur Deckung ihrer Erhebungskosten einbehalten (Einhebungsvergütung).



BKA BMASK BMF BMLFUW

Entwicklung der Nettozahlerposition
Österreichs

EU-Finanzbericht 2010

als die Zölle nicht mehr eingerechnet wurden.¹⁹ Ab 2011 sollen auch die Zuckerabgaben (und somit die TEM zur Gänze) herausfallen und damit die vollständige Angleichung an die Darstellung der Europäischen Kommission erfolgen.

	2007	2008	2009 ¹	2010
	in Mill. EUR ²			
Zahlungen an die EU	2.120,77	1.982,51	2.431,94	2.498,46
Zölle 75 % (ab 2009 durchlaufende Gebarung)	n.v.	n.v.	- 153,70	- 163,62
Zahlungen voranschlagswirksam	2.120,77	1.982,51	2.278,24	2.334,84
Einhebungsvergütung für die TEM (VA-Ansatz 2/15014)	67,04	67,19	52,29	55,53
davon Zölle (25 %)	67,72	62,59	51,23	54,54
davon Zuckerabgaben (25 %)	- 0,69	4,60	1,05	0,99
VA-Ansatz 2/52904 (bis 2008, inkl. TEM)	2.187,80	2.049,70	-	-
VA-Ansatz 2/16904 (ab 2009; exkl. TEM Zölle)	-	-	2.279,30	2.335,83

¹ Die Verrechnung des EU-Beitrags im Bundeshaushalt ab 2009 erfolgt anders als bis 2008, nämlich ohne traditionelle Eigenmittel (TEM), mit Ausnahme der Zuckerabgaben für die Jahre 2009 und 2010.

² Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesrechnungsabschluss (BRA) 2010

Rückflüsse aus dem EU-Haushalt

- 11** Von den Rückflüssen nach Österreich in der Höhe von insgesamt 1,82 Mrd. EUR im Jahr 2010 floss mit rd. 1,46 Mrd. EUR der Großteil an den Bundeshaushalt. Die übrigen nicht über den Bundeshaushalt laufenden Rückflüsse gingen direkt an Forschungseinrichtungen, Energieunternehmen, Studenten etc. Diese werden von der Europäischen Kommission summarisch je Mitgliedstaat in ihrem jährlichen Finanzbericht veröffentlicht.

¹⁹ Die TEM werden ab dem Jahr 2009 über die durchlaufende Gebarung abgewickelt (Ausnahme Zuckerabgaben für die Jahre 2009 und 2010: Da für die Jahre 2009 und 2010 die Produktionsabgabe Zucker einnahmenseitig budgetiert wurde, erfolgt die ausgabenseitige Verrechnung der Einhebungsvergütung Zuckerabgaben bei VA 2/16904).

Entwicklung der Nettozahlerposition Österreichs

Tabelle 8: Rückflüsse an den Bundeshaushalt 2009 und 2010			
Untergliederung	2009	2010	Veränderung 2009/2010
	in Mill. EUR ¹		
02 Bundesgesetzgebung	0,03	0,00	- 0,02
10 Bundeskanzleramt	0,04	0,04	-
11 Inneres	11,90	12,68	+ 0,78
12 Äußeres	0,03	0,01	- 0,02
13 Justiz	0,03	0,02	- 0,01
14 Militärische Angelegenheiten und Sport	0,00	0,04	+ 0,04
15 Finanzverwaltung	1,09	0,76	- 0,33
21 Soziales und Konsumentenschutz	0,06	0,28	+ 0,22
24 Gesundheit	2,19	0,29	- 1,90
30 Unterricht	0,24	0,20	- 0,03
31 Wissenschaft und Forschung	0,03	0,03	-
34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	0,23	0,06	- 0,17
40 Wirtschaft	0,10	0,08	- 0,01
41 Verkehr, Innovation und Technologie	0,18	0,08	- 0,10
42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	0,91	1,20	+ 0,29
43 Umwelt	0,12	0,04	- 0,09
51 Kassenverwaltung	1.488,25	1.442,60	- 45,64
Summe Rückflüsse	1.505,42	1.458,42	- 47,00
+ Einhebungsvergütung, 25 % der TEM (UG 15)	52,29	55,53	+ 3,25
Summe Rückflüsse inkl. Einhebungsvergütung	1.557,70	1.513,95	- 43,75

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesrechnungsabschluss (BRA) 2010

Am umfangreichsten waren die Rückflüsse an den Bundeshaushalt in der UG 51 „Kassenverwaltung“ (1,44 Mrd. EUR im Jahr 2010). Dort wurden Einnahmen des Bundes aus EU-Fördermitteln verrechnet, die im Wege der Mitgliedstaaten abgewickelt werden („geteilte Mittelverwaltung“). Die wichtigsten betrafen die Agrar- und die Strukturförderungen. Diese Fördermittel wurden im BMF zentral vereinnahmt und vom BMF entweder direkt an die Förderungsnehmer ausgezahlt oder an andere öffentliche Haushalte (insbesondere Länder, Agrarmarkt Austria als Zahlstelle im Agrarbereich) zur Verteilung der Mittel weitergeleitet. Rückflüsse in der UG 51 ergaben sich darüber hinaus



BKA BMASK BMF BMLFUW

Entwicklung der Nettozahlerposition
Österreichs

EU-Finanzbericht 2010

aufgrund von Kostenersätzen der EU für die Teilnahme der Vertreter Österreichs an Sitzungen bei EU-Organen.

Bundesdienststellen, die an EU-Programmen teilnahmen, erhielten ebenfalls Fördermittel, die im Bundeshaushalt als Rückflüsse verzeichnet wurden. In der UG 11 „Inneres“ wurden Rückflüsse als Kostenersätze vom Außengrenzenfonds, Europäischen Integrationsfonds, Europäischen Rückkehrfonds sowie Europäischen Flüchtlingsfonds – siehe auch TZ 27 – verrechnet.

Zusätzlich flossen im Jahr 2010 in der UG 15 „Finanzverwaltung“ 55,53 Mill. EUR als unionsrechtlich festgelegte Vergütung für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel (TEM) in Höhe von 25 % der TEM zurück.

Finanzierungsinstrumente und Programme

- | | |
|---------------------------------|---|
| Allgemeines | 12 Dieser Abschnitt stellt die einzelnen Finanzierungsinstrumente und Programme der EU nach den Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2007 bis 2013 geordnet dar. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird dabei nur auf die finanziell bedeutendsten Programme näher eingegangen. |
| Rubrik 1: Nachhaltiges Wachstum | 13 Die Tabelle 9 bietet eine Übersicht über die in der Rubrik 1 vorgesehenen Programme und ihre finanzielle Ausstattung. Auf die Teilrubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung) entfallen rd. 9 % und auf die Teilrubrik 1b (Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung) rd. 36 % des von 2007 bis 2013 vorgesehenen EU-Gesamtbudgets. |

Finanzierungsinstrumente und Programme

Tabelle 9: Übersicht über die Programme der Rubrik 1			
Rubrik		Mittel für Verpflichtungen 2007 bis 2013 in Mill. EUR ¹	Anteil am Gesamtbudget 2007 bis 2013 in %
1	Nachhaltiges Wachstum	437.778	44,86
1a	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	89.363	9,16
	<i>davon Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7) inkl. Abschluss des Sechsten Rahmenprogramms</i>	53.272	5,46
	<i>Transeuropäische Netze (TEN)</i>	8.168	0,84
	<i>Lebenslanges Lernen</i>	6.970	0,71
	<i>Europäisches Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR)²</i>	3.980	0,41
	<i>Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)</i>	3.621	0,37
	<i>EGNOS und Galileo</i>	3.005	0,31
	<i>Stilllegung von Kernkraftwerken</i>	1.260	0,13
	<i>Progress: Beschäftigung und soziale Solidarität</i>	743	0,08
	<i>Marco Polo</i>	450	0,05
	<i>Zoll 2013</i>	324	0,03
	<i>Sonstige</i>	7.570	0,78
1b	Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	348.415	35,71
	<i>davon Konvergenz</i>	283.853	29,09
	<i>Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</i>	54.974	5,63
	<i>Europäische Territoriale Zusammenarbeit</i>	8.723	0,89
	<i>Sonstige</i>	865	0,09

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² nur 2009 bis 2010

Quelle: Europäische Kommission, Finanzrahmen der Europäischen Union 2007 bis 2013; Berechnungen des RH



BKA BMASK BMF BMLFUW

Finanzierungsinstrumente und Programme

EU-Finanzbericht 2010

Teilrubrik 1a: Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung

Strategische Vorgaben

- 14** Die Lissabon-Strategie, auf die sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten bei der Europäischen Ratssitzung im März 2000 verständigten, sollte die EU bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen“.²⁰ Sie stellte ab dem Jahr 2000 den wirtschaftspolitischen Koordinierungsrahmen der EU dar. Im Zuge der Halbzeitbewertung im Jahre 2005 erfolgte eine Vereinfachung und stärkere Fokussierung der Lissabon-Strategie auf die Ziele Wachstum und Beschäftigung in Europa. Die im Juni 2010 beschlossene Nachfolgestrategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum namens „Europa 2020“ löste die Lissabon-Strategie ab (siehe TZ 56).

Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration

- 15** Die EU verfolgt seit 1984 im Bereich Forschung und technologische Entwicklung eine auf mehrjährigen Rahmenprogrammen basierende Strategie. Diese Rahmenprogramme orientieren sich an Prioritäten, die – nach Beratung mit den zuständigen politischen Instanzen – mit Vertretern aus Wissenschaft und Industrie sowie mit Verbraucherverbänden festgelegt werden.

Das Siebente Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (**RP7**) wurde am 18. Dezember 2006 beschlossen²¹ und ist das wichtigste Instrument der EU für die Forschungsförderung im Zeitraum 2007 bis 2013. Darüber hinaus werden aus dem RP7 die direkten Maßnahmen der Gemeinsamen Forschungsstelle und des EURATOM-Rahmenprogramms finanziert. Das Gesamtbudget des Programms für den Zeitraum 2007 bis 2013 beträgt rd. 53,3 Mrd. EUR (davon rd. 2,8 Mrd. EUR für EURATOM²²).

²⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. und 24. März 2000

²¹ Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über das Siebente Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013), ABl. Nr. L 412 vom 30. Dezember 2006, S. 1

²² Beschluss Nr. 970/2006/Euratom des Rates vom 18. Dezember 2006 über das Siebente Rahmenprogramm der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) für Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Nuklearbereich (2007 bis 2011), ABl. Nr. L 54 vom 22. Februar 2007, S. 21

Finanzierungsinstrumente und Programme

Transeuropäische Netze

- 16** Die Transeuropäischen Netze (TEN) sollen die europäischen Regionen und die nationalen Netze durch eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur verknüpfen. Die Rechtsgrundlage für die TEN ist der Titel XVI AEUV. Im Zeitraum 2007 bis 2013 sind für die Finanzierung der TEN insgesamt rd. 8,2 Mrd. EUR vorgesehen.²³

Lebenslanges Lernen

- 17** Gemäß Art. 165 AEUV trägt die EU zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert sowie deren Tätigkeiten erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt. Der Beitrag der EU zielt vor allem darauf ab, die europäische Dimension im Bildungswesen zu entwickeln, die Mobilität von Lernenden und Lehrenden zu fördern und die Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen zu verbessern.

Das Programm Lebenslanges Lernen wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat am 15. November 2006 beschlossen.²⁴ Es umfasst vier sektorale Einzelprogramme, ein Querschnittsprogramm²⁵ und das Programm Jean Monnet²⁶. Insgesamt stehen im Zeitraum 2007 bis 2013 für das Programm Lebenslanges Lernen rd. 7,0 Mrd. EUR zur Verfügung.

Europäisches Energieprogramm zur Konjunkturbelebung

- 18** Das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (European Energy Programme for Recovery – EEPR) soll Vorhaben im Energiebereich in der EU fördern, die durch finanzielle Anreize zur wirtschaft-

²³ Über nähere Details zu den TEN einschließlich der maßgeblichen Rechtsgrundlagen und einer Liste der vorrangigen Projekte informiert der EU-Finanzbericht 2008 (Reihe Bund 2009/5).

²⁴ Beschluss Nr. 1720/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über ein Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens, ABL Nr. L 327 vom 24. November 2006, S. 45

²⁵ Das Querschnittsprogramm verfolgt spezifisch die Ziele der Förderung der europäischen Zusammenarbeit in Bereichen, die mindestens zwei sektorale Einzelprogramme betreffen sowie der Förderung der Qualität und Transparenz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung der Mitgliedstaaten.

²⁶ Das Programm Jean Monnet verfolgt spezifisch die Ziele der Förderung von Lehrangeboten, Forschungsvorhaben und Studien im Bereich der europäischen Integration und der Förderung der Existenz eines angemessenen Spektrums von Einrichtungen und Vereinigungen, die sich auf Fragen der europäischen Integration und auf allgemeine berufliche Bildung in einer europäischen Perspektive konzentrieren.

lichen Erholung, zur Energieversorgungssicherheit und zur Minderung von Treibhausgasemissionen beitragen.²⁷ Die Finanzausstattung für die Durchführung des Programms in den Jahren 2009 und 2010 betrug rd. 4,0 Mrd. EUR. Rechtliche Einzelverpflichtungen zur Ausführung der Mittelbindungen in den Jahren 2009 und 2010 mussten bis zum 31. Dezember 2010 eingegangen werden.

Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation

- 19** Im Hinblick auf die Ziele der erneuerten Lissabon-Strategie (Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Europa, siehe TZ 14) wurde für den Zeitraum **2007 bis 2013 ein Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP)** beschlossen.²⁸ Mit Hilfe des Rahmenprogramms werden Maßnahmen gefördert, die der Entwicklung einer wissensbasierten Gesellschaft sowie einer auf einem robusten Wirtschaftswachstum begründeten nachhaltigen Entwicklung zugute kommen. Die Interessen der kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) haben in diesem Programm vorrangige Bedeutung. Das Programm ist für den Zeitraum 2007 bis 2013 mit Finanzmitteln von rd. 3,6 Mrd. EUR ausgestattet.

EGNOS und Galileo

- 20** Der Ausbau der Satellitennavigation steht im Einklang mit der Lissabon-Strategie und anderen von der EU verfolgten Politiken, beispielsweise im Verkehrssektor. Die Programme EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service) und Galileo umfassen alle erforderlichen Tätigkeiten zur Definition, Entwicklung, Validierung, Errichtung, Nutzung, Erneuerung und Verbesserung dieser beiden europäischen Satellitennavigationssysteme.

Die weitere Durchführung der beiden Programme wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat im Jahr 2008 beschlossen.²⁹ Das

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 663/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über ein Programm zur Konjunkturbelebung durch eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft zugunsten von Vorhaben im Energiebereich, ABl. Nr. L 200 vom 31. Juli 2009, S. 31

²⁸ Beschluss Nr. 1639/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007 bis 2013), ABl. Nr. L 310 vom 9. November 2006, S. 15

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 683/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die weitere Durchführung der europäischen Satellitenprogramme (EGNOS und Galileo), ABl. Nr. L 196 vom 24. Juli 2008, S. 1

Finanzierungsinstrumente und Programme

Gesamtbudget für beide Programme im Zeitraum 2007 bis 2013 beträgt rd. 3,0 Mrd. EUR sowie zusätzlich 400 Mill. EUR aus Mitteln des Siebenten Rahmenprogramms.

Teilrubrik 1b: Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung

21 (1) Die Kohäsionspolitik der EU verfolgt das Ziel, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Regionen und Mitgliedstaaten durch den Abbau bestehender Entwicklungsunterschiede zu stärken. Neben den Engagements der Europäischen Investitionsbank stehen dafür im Zeitraum **2007 bis 2013 folgende EU-Fonds (sogenannte Strukturfonds)** zur Verfügung:

- der Kohäsionsfonds mit den Schwerpunkten Umwelt, Verkehrsinfrastruktur und erneuerbare Energien,
- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) mit den Schwerpunkten Infrastruktur, Innovation und Investitionen sowie
- der Europäische Sozialfonds (ESF) mit den Schwerpunkten Ausbildung und Beschäftigung.

(2) Zur inhaltlichen Ausrichtung der drei Strukturfonds beschloss der Rat mit Verordnung (EG) Nr. 1083/2006³⁰ drei neue strukturpolitische Ziele (bzw. Zielgebiete):

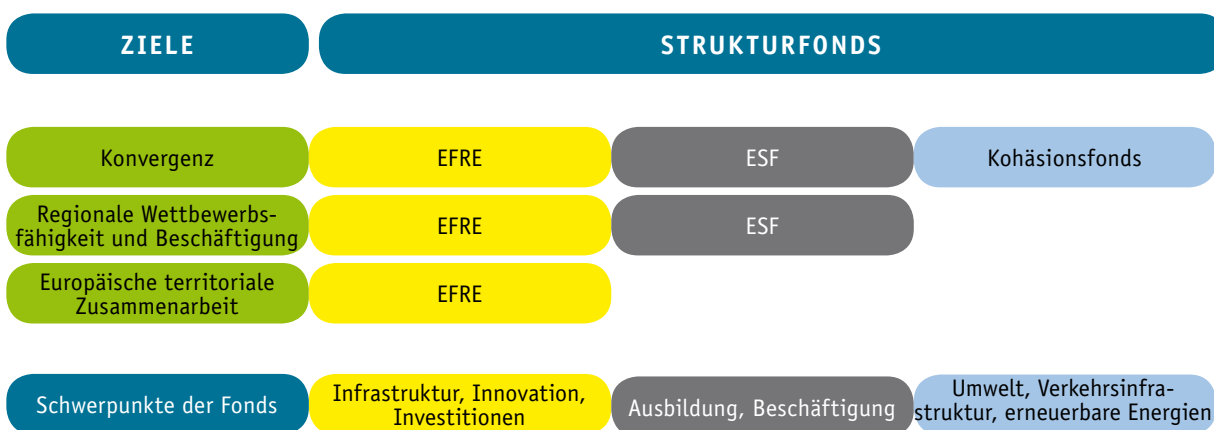
- **Konvergenz:** Unter dieses Ziel fallen Regionen bzw. Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP (in Kaufkraftparitäten) weniger als 75 % des EU-Durchschnitts beträgt. Für dieses Ziel werden rd. 283,9 Mrd. EUR (81,5 % der Gesamtmittel) bereitgestellt. Unter das Ziel „Konvergenz“ fallende Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BNE weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt, werden aus dem Kohäsionsfonds gefördert.
- **Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung:** Dieses Ziel erstreckt sich auf das Gebiet der EU, das nicht unter das Ziel „Konvergenz“ fällt. Rund 55,0 Mrd. EUR (16 % der Gesamtmittel) werden für dieses Ziel bereitgestellt.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, ABl. Nr. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 25

- Europäische Territoriale Zusammenarbeit: Anspruch auf eine Förderung im Rahmen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit haben EU-Regionen der NUTS-Ebene 3³¹ an allen Landbinnengrenzen und bestimmten Landaußengrenzen sowie alle an innergemeinschaftlichen Seegrenzen liegende EU-Regionen der NUTS-Ebene 3, die im Regelfall höchstens 150 km voneinander entfernt sein dürfen. Für dieses Ziel werden rd. 8,7 Mrd. EUR (2,5 % der Gesamtmittel) bereitgestellt.

(3) Abbildung 9 gibt einen Überblick über die strukturpolitischen Ziele und Fonds sowie die wichtigsten Schwerpunkte für die Finanzierung.

Abbildung 9: Strukturpolitische Ziele und Fonds 2007 bis 2013



Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion für Regionalpolitik, Kohäsionspolitik 2007 bis 2013

Aufgrund der Erweiterung der EU im Jahr 2004 ergab sich für 16 europäische Regionen das Problem, dass der notwendige Schwellenwert (Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des EU-Durchschnitts) zur Erreichung des Förderungsstatus geringfügig überschritten wurde. Dazu gehörte auch das Burgenland, das im Zeitraum 2000 bis 2006 Ziel 1-Status³² hatte. Für diese Regionen wurde eine Übergangsphase – ein sogenanntes Phasing-out – vereinbart. Für die Übergangsphase, die 2013 endet, wurden dem Burgenland EU-Mittel in der Höhe von 177 Mill. EUR (index-angepasst) zugeteilt.

³¹ NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) ist eine gemeinsame statistische Klassifikation der Gebietseinheiten, um die Erhebung, Erstellung und Verbreitung harmonisierter Regionalstatistiken zu ermöglichen. NUTS unterteilt das Territorium der EU auf drei Ebenen in Gebietseinheiten.

³² In der Finanzperiode 2000 bis 2006 wurden die Konvergenzregionen Ziel 1-Regionen genannt.

Finanzierungsinstrumente und Programme

Insgesamt stehen für den Zeitraum 2007 bis 2013 rd. 348,4 Mrd. EUR für die Kohäsionspolitik zur Verfügung, davon rd. 1,46 Mrd. EUR (Index-angepasst) für Österreich.

Rubrik 2: Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

Übersicht

- 22** In der Rubrik 2 – Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen – sind insgesamt rd. 413,1 Mrd. EUR bzw. rd. 42 % des Gesamtbudgets für den Zeitraum 2007 bis 2013 vorgesehen. Die Mittel verteilen sich auf die Bereiche Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt und Fischerei.

Rubrik		Mittel für Verpflichtungen 2007 bis 2013	Anteil am Gesamtbudget 2007 bis 2013
		in Mill. EUR ¹	in %
2	Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	413.061	42,33
davon	<i>Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen (Landwirtschaft)²</i>	330.085	33,83
	<i>Ländliche Entwicklung³</i>	79.481	8,15
	<i>LIFE+</i>	2.143	0,22
	<i>Sonstige</i>	1.352	0,14

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² inkl. Modulationsmittel für die Ländliche Entwicklung

³ ohne Modulationsmittel

Quelle: Europäische Kommission, Finanzrahmen der Europäischen Union 2007 bis 2013; Berechnungen des RH

Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums

- 23** Zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einschließlich der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums wurden zwei Agrarfonds eingerichtet:³³

- Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und
- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

³³ Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 209 vom 11. August 2005, S. 1

Für aus dem EGFL finanzierte marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen sind insgesamt 330,1 Mrd. EUR vorgesehen. Ein (variabler) Teil dieser Mittel wird zur Finanzierung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums umgeschichtet (sogenannte Modulation). Eine Zuteilung der EGFL-Mittel nach Mitgliedstaaten erfolgt nicht.

Die Europäische Kommission beschloss am 12. September 2006 die jährliche Aufteilung der Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) auf die einzelnen Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2007 bis 2013.³⁴ Der für jeden Mitgliedstaat bestimmte Geldbetrag wurde anhand folgender Kriterien festgelegt:

- die Beträge, die bestimmten Regionen im Rahmen des Konvergenziels vorbehalten sind;
- die historischen Anteile der Mitgliedstaaten an den Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, den Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums und jenen von LEADER+³⁵ und
- spezifische Situationen und Erfordernisse auf der Grundlage objektiver Kriterien.

Von den derzeit insgesamt für die Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehenen Mitteln in der Höhe von rd. 96,2 Mrd. EUR³⁶ erhält Österreich nach dieser Aufteilung insgesamt rd. 4,0 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007 bis 2013 (siehe Anhang); der Anteil Österreichs an den Gesamtmitteln beträgt rd. 4,2 %.

³⁴ Entscheidung Nr. 2006/636/EG der Europäischen Kommission vom 12. September 2006 zur Festlegung der jährlichen Aufteilung des Betrags für die Gemeinschaftsförderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 1. Jänner 2007 bis zum 31. Dezember 2013, ABl. Nr. L 261 vom 22. September 2006, S. 32. Die Mittelaufteilung änderte sich inzwischen mehrmals, zuletzt durch Beschluss Nr. 2010/236/EU der Europäischen Kommission vom 27. April 2010 zur Änderung der Entscheidung 2006/636/EG zur Festlegung der jährlichen Aufteilung des Betrags für die Gemeinschaftsförderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 1. Jänner 2007 bis zum 31. Dezember 2013, ABl. Nr. L 106 vom 28. April 2010, S. 13.

³⁵ Bei LEADER+ (französische Abkürzung für „Liaison entre actions de développement rurale“, auf deutsch „Verbindung zwischen Aktionen zur Ländlichen Entwicklung“) handelt es sich um eine EU-Gemeinschaftsinitiative der Programmperiode 2000 bis 2006.

³⁶ inkl. Modulation

Finanzierungsinstrumente und Programme

Detaillierte Vorschriften zur Verwendung dieser Mittel finden sich in der im Jahr 2005 vom Rat beschlossenen Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.³⁷

Umwelt

- 24** Das im Jahr 2002 vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedete 6. Umweltaktionsprogramm³⁸ legte die Ziele, Fristen, Prioritäten und die Hauptaktionsbereiche fest. Das Programm hat eine Laufzeit von zehn Jahren. Für den Zeitraum 2007 bis 2013 beschloss das Europäische Parlament und der Rat das Finanzierungsinstrument „LIFE+“³⁹, dessen Finanzausstattung insgesamt rd. 2,1 Mrd. EUR ausmacht.

Fischerei

- 25** Mit Verordnung (EG) Nr. 1198/2006⁴⁰ des Rates wurden der Europäische Fischereifonds (EFF) errichtet und die Rahmenbedingungen für die EU-Förderung der nachhaltigen Entwicklung des Fischereisektors, der Fischwirtschaftsgebiete und der Binnenfischerei festgelegt. Die Finanzausstattung für den EFF beträgt rd. 4,3 Mrd. EUR (Indexangepasst) für den Zeitraum 2007 bis 2013.

Rubrik 3: Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht

- 26** Die Tabelle 11 bietet eine Übersicht über die im Zeitraum 2007 bis 2013 in der Rubrik 3 vorgesehenen Programme und ihre finanzielle Ausstattung. Insgesamt stehen für die Programme und Maßnahmen der Rubrik 3 rd. 1,3 % des Gesamtbudgets zur Verfügung, davon entfallen rd. 0,8 % auf die Teilrubrik 3a und rd. 0,5 % auf die Teilrubrik 3b.

³⁷ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. Nr. L 277 vom 21. Oktober 2005, S. 1

³⁸ Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. L 242 vom 10. September 2002, S. 1

³⁹ Verordnung (EG) Nr. 614/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+), ABl. Nr. L 149 vom 9. Juni 2007, S. 1

⁴⁰ Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates vom 27. Juli 2006 über den Europäischen Fischereifonds, ABl. Nr. L 223 vom 15. August 2006, S. 1



BKA BMASK BMF BMLFUW

Finanzierungsinstrumente und Programme

EU-Finanzbericht 2010

Tabelle 11: Übersicht über die Programme der Rubrik 3

Rubrik		Mittel für Verpflichtungen 2007 bis 2013 in Mill. EUR	Anteil am Gesamtbudget 2007 bis 2013 in %
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	12.216	1,25
3a	Freiheit, Sicherheit und Recht	7.549	0,77
<i>davon Außengrenzenfonds</i>		<i>1.820</i>	<i>0,19</i>
<i>Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen</i>		<i>825</i>	<i>0,08</i>
<i>Europäischer Rückkehrfonds</i>		<i>676</i>	<i>0,07</i>
<i>Europäischer Flüchtlingsfonds</i>		<i>628</i>	<i>0,06</i>
<i>Verbrechensverhütung und –bekämpfung</i>		<i>606</i>	<i>0,06</i>
<i>Strafjustiz</i>		<i>199</i>	<i>0,02</i>
<i>Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit terroristischen Bedrohungen</i>		<i>139</i>	<i>0,01</i>
<i>Bekämpfung von Gewalt (Daphne)</i>		<i>117</i>	<i>0,01</i>
<i>Ziviljustiz</i>		<i>109</i>	<i>0,01</i>
<i>Grundrechte und Unionsbürgerschaft</i>		<i>97</i>	<i>0,01</i>
<i>Drogenaufklärung und –prävention</i>		<i>21</i>	<i>0,00</i>
<i>Sonstige¹</i>		<i>2.312</i>	<i>0,24</i>
3b	Unionsbürgerschaft	4.667	0,48
<i>davon Jugend in Aktion</i>		<i>885</i>	<i>0,09</i>
<i>MEDIA 2007</i>		<i>755</i>	<i>0,08</i>
<i>Kultur</i>		<i>400</i>	<i>0,04</i>
<i>Öffentliche Gesundheit</i>		<i>322</i>	<i>0,03</i>
<i>Europa für Bürgerinnen und Bürger</i>		<i>215</i>	<i>0,02</i>
<i>Verbraucherschutz</i>		<i>157</i>	<i>0,02</i>
<i>Katastrophenschutz</i>		<i>134</i>	<i>0,01</i>
<i>Sonstige²</i>		<i>1.799</i>	<i>0,18</i>

¹ Darunter fallen insbesondere die Finanzierung von Dezentralen Agenturen, wie z.B. EU-Agentur für Grundrechte, die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex) oder die Einheit für justizielle Zusammenarbeit Eurojust, sowie sonstige Maßnahmen und Programme.

² Darunter fallen insbesondere die Förderung von „Kommunikationsmaßnahmen“, die Finanzierung Dezentraler Agenturen sowie sonstige Maßnahmen und Programme.

Quelle: Europäische Kommission, Finanzrahmen der Europäischen Union 2007 bis 2013; Berechnungen des RH

Finanzierungsinstrumente und Programme

Teilrubrik 3a: Freiheit, Sicherheit und Recht

27 Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“⁴¹ als eigenständiger Politikbereich der EU soll ein Gleichgewicht zwischen den garantierten Grundrechten des Einzelnen (Freiheit, Sicherheit und Recht) und grundlegenden Erfordernissen im Bereich Sicherheit und Justiz herstellen. Die Verwirklichung dieses Ziels ist eng mit den übergreifenden Zielen Wirtschaftswachstum und nachhaltige Entwicklung verknüpft.

Die Europäische Kommission legte im Jahr 2005 in einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament die Grundzüge eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme⁴² dar. Folgende Fonds wurden dazu eingerichtet:

- der Außengrenzenfonds⁴³: rd. 1,82 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007 bis 2013;
- der Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (Europäischer Integrationsfonds)⁴⁴: rd. 830 Mill. EUR für den Zeitraum 2007 bis 2013;
- der Europäische Rückkehrfonds⁴⁵: rd. 680 Mill. EUR für den Zeitraum 2008 bis 2013 und

⁴¹ Die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde beschlossen, um die Freizügigkeit der Bürger überall in der EU zu gewährleisten und ein höheres Sicherheitsniveau durch wirksamere Maßnahmen gegen Kriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu erreichen. Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ unterliegt Titel V (Art. 67 ff) AEUV. Er betrifft die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit.

⁴² Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007 bis 2013, KOM/2005/0123 endg.

⁴³ Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung eines Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, ABl. Nr. L 144 vom 6. Juni 2007, S. 22

⁴⁴ Entscheidung des Rates Nr. 2007/435/EG vom 25. Juni 2007 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, ABl. Nr. L 168 vom 28. Juni 2007, S. 18

⁴⁵ Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung eines Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, ABl. Nr. L 144 vom 6. Juni 2007, S. 45



BKA BMASK BMF BMLFUW

Finanzierungsinstrumente und Programme

EU-Finanzbericht 2010

- der Europäische Flüchtlingsfonds⁴⁶: rd. 630 Mill. EUR für den Zeitraum 2008 bis 2013.

Teilrubrik 3b: Unionsbürgerschaft

Allgemeines

- 28** Im Rahmen der Unionsbürgerschaft werden zahlreiche Leitinitiativen der Strategie „Europa 2020“ (siehe TZ 56) unterstützt. Die Teilrubrik 3b umfasst insbesondere Bereiche, die für die Bürger Europas von großer Bedeutung sind wie öffentliche Gesundheit, Verbraucher- und Katastrophenschutz, aber auch die Finanzierung von Kulturprogrammen und den Politikbereich Kommunikation.

Jugend in Aktion

- 29** Am 15. November 2006 wurde das Programm „Jugend in Aktion“ für den Zeitraum 2007 bis 2013 mit Gesamtmitteln im Ausmaß von 885 Mill. EUR vom Europäischen Parlament und vom Rat beschlossen.⁴⁷ Ziel des Programms ist, die europäische Zusammenarbeit im Jugendbereich auszubauen.

MEDIA 2007

- 30** Das Programm MEDIA 2007 wurde am 15. November 2006 vom Europäischen Parlament und vom Rat beschlossen.⁴⁸ Es dient der Förderung des europäischen audiovisuellen Sektors mit dem Ziel, den interkulturellen Dialog zu stärken. Der Finanzrahmen beträgt 755 Mill. EUR für den Gesamtzeitraum 2007 bis 2013.

⁴⁶ Entscheidung Nr. 573/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates, ABl. Nr. L 144 vom 6. Juni 2007, S. 1

⁴⁷ Beschluss Nr. 1719/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Einführung des Programms „Jugend in Aktion“ im Zeitraum 2007 bis 2013, ABl. Nr. L 327 vom 24. November 2006, S. 30

⁴⁸ Beschluss Nr. 1718/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Umsetzung eines Förderprogramms für den europäischen audiovisuellen Sektor (MEDIA 2007), ABl. Nr. L 327 vom 24. November 2006, S. 12

Finanzierungsinstrumente und Programme

Kultur

- 31** Das Programm „Kultur“⁴⁹ soll durch den Ausbau der kulturellen Zusammenarbeit zwischen Kulturschaffenden, Kulturakteuren und kulturellen Einrichtungen zur Förderung des gemeinsamen Kulturraums beitragen. Der Finanzrahmen für das Programm „Kultur“ beträgt 400 Mill. EUR für den Gesamtzeitraum 2007 bis 2013.

Öffentliche Gesundheit

- 32** Mit dem Aktionsprogramm der EU im Bereich der Gesundheit⁵⁰ verfolgen das Europäische Parlament und der Rat als Ziele einen verbesserten Gesundheitsschutz der Bürger, Gesundheitsförderung (einschließlich der Verringerung von Ungleichheiten im Gesundheitsbereich) und die Schaffung sowie Verbreitung von Informationen und Wissen zu Gesundheitsfragen. Das Programm hat eine Finanzausstattung von 322 Mill. EUR und gilt für den Zeitraum 2008 bis 2013.

Europa für Bürgerinnen und Bürger

- 33** Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“⁵¹ soll Bürgern die Möglichkeit zur Interaktion und zur Partizipation an einem immer engeren Zusammenwachsen Europas geben, ein Verständnis für eine europäische Identität entwickeln, bei den Bürgern ein Verständnis für die gemeinsame Verantwortung für die EU fördern und die Toleranz und das Verständnis der europäischen Bürger füreinander vergrößern. Das Programm ist mit 215 Mill. EUR ausgestattet.

⁴⁹ Beschluss Nr. 1855/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Kultur“ (2007 bis 2013), ABl. Nr. L 372 vom 27. Dezember 2006, S. 1

⁵⁰ Beschluss Nr. 1350/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über ein zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit (2008 bis 2013), ABl. Nr. L 301 vom 20. November 2007, S. 3

⁵¹ Beschluss Nr. 1904/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft (2007 bis 2013), ABl. Nr. L 378 vom 27. Dezember 2006, S. 32



BKA BMASK BMF BMLFUW

Finanzierungsinstrumente und Programme

EU-Finanzbericht 2010

Verbraucherschutz

- 34** Mit Beschluss Nr. 1926/2006/EG⁵² wurde ein Aktionsprogramm beschlossen, dessen Ziel es ist, die Verbraucherpolitik der Mitgliedstaaten zu ergänzen, zu unterstützen und zu überprüfen sowie zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen und rechtlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechts auf Information, Bildung und Selbstorganisation zur Wahrung ihrer Interessen beizutragen. Die Finanzausstattung des Aktionsprogramms beträgt 157 Mill. EUR.

Rubrik 4: Die EU als globaler Partner

Übersicht

- 35** Die Tabelle 12 bietet einen Überblick über die im Zeitraum 2007 bis 2013 in der Rubrik 4 vorgesehenen Programme und ihre finanzielle Ausstattung.

⁵² Beschluss Nr. 1926/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über ein zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich Verbraucherpolitik (2007 bis 2013), ABl. Nr. L 404 vom 30. Dezember 2006, S. 39

Finanzierungsinstrumente und Programme

Tabelle 12: Übersicht über die Programme der Rubrik 4			
Rubrik		Mittel für Verpflichtungen 2007 bis 2013 in Mill. EUR	Anteil am Gesamtbudget 2007 bis 2013 in %
4	Die EU als globaler Partner	55.935	5,73
	<i>davon Entwicklungszusammenarbeit</i>	<i>17.298</i>	<i>1,77</i>
	<i>Heranführungshilfe</i>	<i>11.622</i>	<i>1,19</i>
	<i>Europäische Nachbarschaft und Partnerschaft</i>	<i>12.356</i>	<i>1,27</i>
	<i>Humanitäre Hilfe</i>	<i>5.901</i>	<i>0,60</i>
	<i>Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik</i>	<i>2.066</i>	<i>0,21</i>
	<i>Stabilitätsinstrument</i>	<i>1.820</i>	<i>0,19</i>
	<i>Demokratie und Menschenrechte</i>	<i>1.117</i>	<i>0,11</i>
	<i>Ad-hoc-Maßnahmen</i>	<i>1.029</i>	<i>0,11</i>
	<i>Nahrungsmittelfazilität</i>	<i>1.000</i>	<i>0,10</i>
	<i>Kreditgarantiereserve</i>	<i>743</i>	<i>0,08</i>
	<i>Instrument für die Zusammenarbeit im Bereich nukleare Sicherheit</i>	<i>519</i>	<i>0,05</i>
	<i>Zusammenarbeit mit Industrieländern</i>	<i>181</i>	<i>0,02</i>
	<i>Sonstige</i>	<i>283</i>	<i>0,03</i>

Quelle: Europäische Kommission, Finanzrahmen der Europäischen Union 2007 bis 2013; Berechnungen des RH

Die Rubrik 4 erhält insgesamt rd. 5,7 % vom EU-Gesamtbudget. Damit ist das Budget der Rubrik 4 um mehr als das Vierfache größer als jenes der Rubrik 3 (vgl. Tabelle 11).

Entwicklungszusammenarbeit

- 36** Die sogenannten Millenniums-Entwicklungsziele der UNO stellen die allgemeine Richtschnur für die politische Strategie der EU bei der Entwicklungszusammenarbeit dar.⁵³ Darüber hinaus unterzeichneten die Präsidenten der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates am 20. Dezember 2005 eine Erklärung zur Entwicklungspolitik der EU, den sogenannten Europäischen Kon-

⁵³ Siehe Resolution A/RES/55/2 der UNO-Generalversammlung vom 8. September 2000

sens.⁵⁴ Dieser Konsens legte zum ersten Mal in der fünfzigjährigen Geschichte der europäischen Entwicklungszusammenarbeit gemeinsame Prinzipien fest, auf deren Grundlage die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre jeweilige Entwicklungspolitik umsetzen.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006⁵⁵ beschlossen das Europäische Parlament und der Rat ein neues Finanzierungsinstrument für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern und in Entwicklung befindlichen Regionen (Development Cooperation Instrument – DCI). Damit werden Programme zur Bekämpfung von Armut, zur Schaffung einer nachhaltigen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie einer harmonischen, schrittweisen Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft finanziert. Insgesamt stehen dafür rd. 17,3 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007 bis 2013 zur Verfügung.

Heranführungshilfe

- 37** Mit der Heranführungshilfe werden Länder, welche die Aufnahme in die EU anstreben, bei der Erfüllung der Beitrittsbedingungen (die sogenannten Kopenhagener Kriterien) unterstützt. Beitrittswillige Länder müssen ihre Institutionen und Normen an den EU-Besitzstand anpassen, um ihre zukünftigen Verpflichtungen als Mitgliedstaaten erfüllen zu können.

Die jeweiligen Heranführungshilfen für Bewerberländer werden im Rahmen von Beitrittspartnerschaften festgelegt. Für den Zeitraum 2007 bis 2013 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-accession Assistance – IPA)⁵⁶ geschaffen. Dafür stehen im Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt rd. 11,6 Mrd. EUR zur Verfügung.

⁵⁴ Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Nr. 2006/C 46/01, zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“, ABl. Nr. C 46 vom 24. Februar 2006, S. 1

⁵⁵ Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates am 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, ABl. Nr. L 378 vom 27. Dezember 2006, S. 41

⁵⁶ Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA), ABl. Nr. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 82

Finanzierungsinstrumente und Programme

Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument

- 38** Mit der Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 beschlossen das Europäische Parlament und der Rat am 24. Oktober 2006 ein Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (European Neighbourhood Policy Instrument – ENPI)⁵⁷ zur Bereitstellung von EU-Hilfe bei der Einrichtung eines Raums des Wohlstands und der guten nachbarschaftlichen Beziehungen. An diesem geografischen Raum beteiligen sich die EU und die sogenannten Partnerländer, die im Anhang zur Verordnung aufgelistet sind.⁵⁸ Im Zeitraum 2007 bis 2013 stehen für diesen Bereich rd. 12,4 Mrd. EUR zur Verfügung.

Humanitäre Hilfe

- 39** Die humanitäre Hilfe der EU⁵⁹ umfasst Hilfs-, Rettungs- und Schutzmaßnahmen zugunsten von Bevölkerungsgruppen in Drittländern. Insbesondere die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern, die Opfer von Naturkatastrophen, von Kriegen oder Konflikten oder von außergewöhnlichen Situationen und Umständen sind, werden damit unterstützt. Für den Zeitraum 2007 bis 2013 stehen insgesamt rd. 5,9 Mrd. EUR für humanitäre Hilfe zur Verfügung.

Rubriken 5 und 6:
Verwaltung und Ausgleichszahlungen

- 40** Für die Verwaltung werden von der EU im Zeitraum 2007 bis 2013 rd. 55,9 Mrd. EUR bzw. rd. 5,7 % der Gesamtmittel aufgewendet. Das entspricht in etwa genau jenen Mitteln, welche die EU auch für die Rubrik 4 (Die EU als globaler Partner) zur Verfügung hat. Die Ausgleichszahlungen für Bulgarien und Rumänien als eigene Rubrik 6 betragen 862 Mill. EUR für den Zeitraum 2007 bis 2013.

⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, ABl. Nr. L 310 vom 9. November 2006, S. 1

⁵⁸ Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, Palästinensische Behörde für das Westjordanland und den Gazastreifen, Russische Föderation, Syrien, Tunesien, Ukraine

⁵⁹ Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe, ABl. Nr. L 163 vom 2. Juli 1996, S. 1



BKA BMASK BMF BMLFUW

Finanzierungsinstrumente und Programme

EU-Finanzbericht 2010

Tabelle 13: Übersicht über die Rubriken 5 und 6

Rubrik		Mittel für Verpflichtungen 2007 bis 2013	Anteil am Gesamtbudget 2007 bis 2013
		in Mill. EUR	in %
5	Verwaltung	55.925	5,73
6	Ausgleichszahlungen für Bulgarien und Rumänien	862	0,09

Quelle: Europäische Kommission, Finanzrahmen der Europäischen Union 2007 bis 2013; Berechnungen des RH

Zahlungen 2007 bis
2010

41 Im Folgenden sind die Höhe der Zahlungen (der tatsächlichen Ausgaben) der EU in den Jahren 2007 bis 2010 pro (Teil-)Rubrik sowie deren Anteil an den insgesamt dafür vorgesehenen Mitteln der Finanzperiode 2007 bis 2013 dargestellt. Dabei handelt es sich nur um einen ungefähren Wert, der die Größenordnung darstellen soll, da einerseits auch noch Zahlungen für die Finanzperiode 2000 bis 2006 in den Jahren 2007 bis 2010 erfolgten und andererseits Verpflichtungen mit tatsächlichen Zahlungen verglichen wurden, da die IIV nur die Verpflichtungen, nicht jedoch die Zahlungen auf die Rubriken aufgliedert:

Finanzierungsinstrumente und Programme

Tabelle 14: Vergleich der Verpflichtungen 2007 bis 2013 zu Zahlungen der Jahre 2007 bis 2010				
Rubrik		Mittel für Verpflichtungen 2007 bis 2013	tatsächliche Zahlungen 2007 bis 2010	Anteil Zahlungen an Verpflichtungen
		in Mill. EUR ¹		in %
1	Nachhaltiges Wachstum	437.778	182.836	41,76
1a	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	89.363	39.194	43,86
1b	Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	348.415	143.642	41,23
2	Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	413.061	221.986	53,74
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	12.216	5.726	46,88
3a	Freiheit, Sicherheit und Recht	7.549	1.970	26,10
3b	Unionsbürgerschaft	4.667	3.756	80,48
4	Die EU als globaler Partner	55.935	30.072	53,76
5	Verwaltung	55.925	29.609	52,94
6	Ausgleichszahlungen für Bulgarien und Rumänien	862	860	99,81
Finanzrahmen 2007 bis 2013		975.777	471.089	48,28
		Mittel für Zahlungen 2007 bis 2013	tatsächliche Zahlungen 2007 bis 2010	Anteil
Finanzrahmen 2007 bis 2013		925.576	471.089	50,90

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Finanzrahmen der Europäischen Union 2007 bis 2013; Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010; Berechnungen des RH

Der Anteil der Zahlungen an den Verpflichtungen reicht von rd. 26 % in der Teilrubrik 3a bis zu rd. 100 % in der Rubrik 6; der Anteil der tatsächlichen Zahlungen an den gesamten Verpflichtungen aller Rubriken beträgt rd. 48 %.

Vergleicht man die im Finanzrahmen 2007 bis 2013 vorgesehenen Zahlungen von rd. 926 Mrd. EUR mit den tatsächlich bereits erfolgten Zahlungen von rd. 471 Mrd. EUR, so wurden in den Jahren 2007 bis 2010 rd. 51 % der bis 2013 vorgesehenen Mittel tatsächlich ausbezahlt.



BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Finanzbericht 2010

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

Gesamtübersicht

42 Der Systematik des mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2007 bis 2013 folgend können die Rückflüsse an die Mitgliedstaaten teilweise einzelnen Rubriken zugeordnet werden. Die Rückflüsse werden prinzipiell dem Mitgliedstaat zugeordnet, in dem sie getätigt wurden.⁶⁰ Die folgende Tabelle zeigt die Rückflüsse nach Österreich aufgliedert nach Rubriken:

Tabelle 15: Rückflüsse nach Österreich 2007 bis 2010						
Rubrik		2007	2008	2009	2010	Summe 2007 bis 2010
		in Mill. EUR ¹				
1	Nachhaltiges Wachstum	423,0	485,0	452,2	403,1	1.763,3
1a	Wettbewerbsfähigkeit	158,3	253,1	210,9	240,9	863,2
1b	Kohäsion	264,7	231,9	241,2	162,2	900,1
2	Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen	1.130,0	1.217,8	1.307,7	1.351,2	5.006,8
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	25,4	30,9	36,6	46,5	139,4
3a	Freiheit, Sicherheit und Recht	16,5	19,8	25,5	35,2	97,0
3b	Unionsbürgerschaft	8,9	11,0	11,1	11,3	42,4
4	Die EU als globaler Partner	-	-	-	-	-
5	Verwaltung	20,0	43,7	20,0	20,8	104,5
6	Ausgleichszahlungen	-	-	-	-	-
Summe		1.598,4	1.777,3	1.816,6	1.821,6	7.014,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010

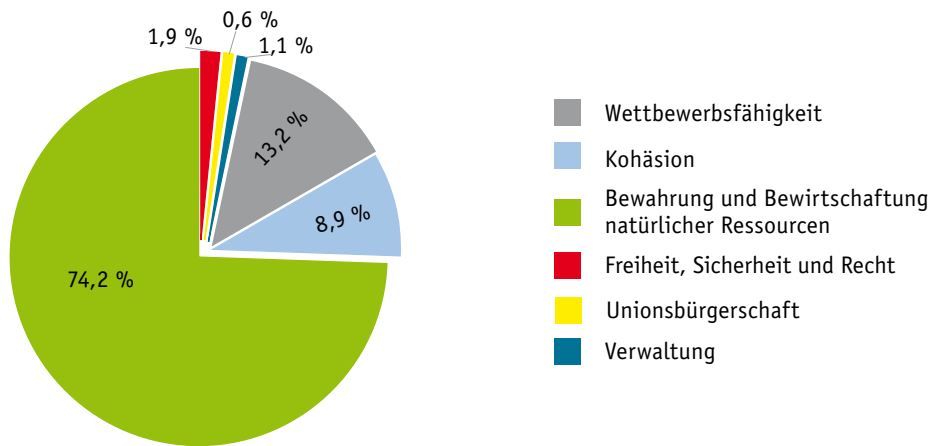
Laut Angaben der Europäischen Kommission wurden im Jahr 2010 insgesamt rd. 1,82 Mrd. EUR an Österreich ausbezahlt. Von diesem Gesamtbetrag entfallen rd. 1,80 Mrd. EUR auf die Rubriken 1 bis 3. Davon wurden rd. 403,1 Mill. EUR (oder 22,4 %) aus der Rubrik 1 und rd. 1,35 Mrd. EUR (75,0 %) aus der Rubrik 2 finanziert; die Rubrik 3 spielte mit rd. 46,5 Mill. EUR (2,6 %) eine untergeordnete Rolle. In der Rubrik 5 flossen im Jahr 2010 rd. 20,8 Mill. EUR (1,1 % des Gesamt-

⁶⁰ So wurden beispielsweise im Jahr 2010 rd. 60 % der Verwaltungsausgaben der EU-27 Belgien zugeordnet, weil dort der Sitz mehrerer EU-Organen ist.

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

betrags) an Österreich. Im Vergleich zum Vorjahr blieben die Rückflüsse annähernd konstant.

Abbildung 10: Rückflüsse nach Österreich 2010 nach Rubriken in %



Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2010; Darstellung RH

Rückflüsse nach Rubriken und Programmen

Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1a)

43 (1) Von den rd. 403 Mill. EUR, die Österreich im Jahr 2010 aus der Rubrik 1 erhielt, wurden rd. 241 Mill. EUR für den Politikbereich Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1a) zur Verfügung gestellt. Der Schwerpunkt lag dabei auf dem Siebenten Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration, aus denen insgesamt rd. 137 Mill. EUR nach Österreich flossen. Für den Ausbau der Transeuropäischen Netze (TEN) wurden rd. 57 Mill. EUR zur Verfügung gestellt⁶¹, das Bildungsprogramm „Lebenslanges Lernen“ wurde mit rd. 23 Mill. EUR unterstützt.

⁶¹ Zu den in der Programmperiode 2007 bis 2013 über TEN kofinanzierten Projekten in Österreich zählen beispielsweise die Bahninfrastrukturprojekte zum Umbau der Bahnverbindungen im Großraum Wien in Verbindung mit dem neuen Wiener Zentralbahnhof und der Bahnverbindung Richtung Bratislava (2007-AT-17040-P), zum Bau einer Hochgeschwindigkeitsstrecke im Unteren Inntal (2007-AT-01130-P) und zum Ausbau des Streckenabschnitts zwischen Salzburg und der Grenze zu Deutschland (2007-AT-17170-P).



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

EU-Finanzbericht 2010

Tabelle 16: Rückflüsse der Rubrik 1 nach Österreich		2007	2008	2009	2010
Rubrik		in Mill. EUR ¹			
1	Nachhaltiges Wachstum	423,0	485,0	452,2	403,1
1a	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	158,3	253,1	210,9	240,9
	<i>davon Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7)</i>	80,7	152,8	132,1	136,6
	<i>Transeuropäische Netze (TEN)</i>	39,2	62,0	39,4	56,9
	<i>Lebenslanges Lernen</i>	18,6	22,8	22,0	22,7
	<i>Sonstige²</i>	19,9	15,5	17,3	24,7
1b	Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	264,7	231,9	241,2	162,2
	<i>davon Konvergenz</i>	28,0	33,3	21,4	19,4
	<i>Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</i>	146,2	98,3	162,8	100,4
	<i>Europäische Territoriale Zusammenarbeit</i>	89,9	95,6	54,7	41,7
	<i>Technische Hilfe</i>	0,6	4,7	2,4	0,5
	<i>Kohäsionsfonds</i>	–	–	–	0,1 ³

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Unter „Sonstige“ wurden im Jahr 2010 insbesondere folgende Programme subsumiert: EU-Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (5,5 Mill. EUR), Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (5,7 Mill. EUR), Energieprojekte zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung (4,0 Mill. EUR), Sozialpolitische Agenda (4,1 Mill. EUR).

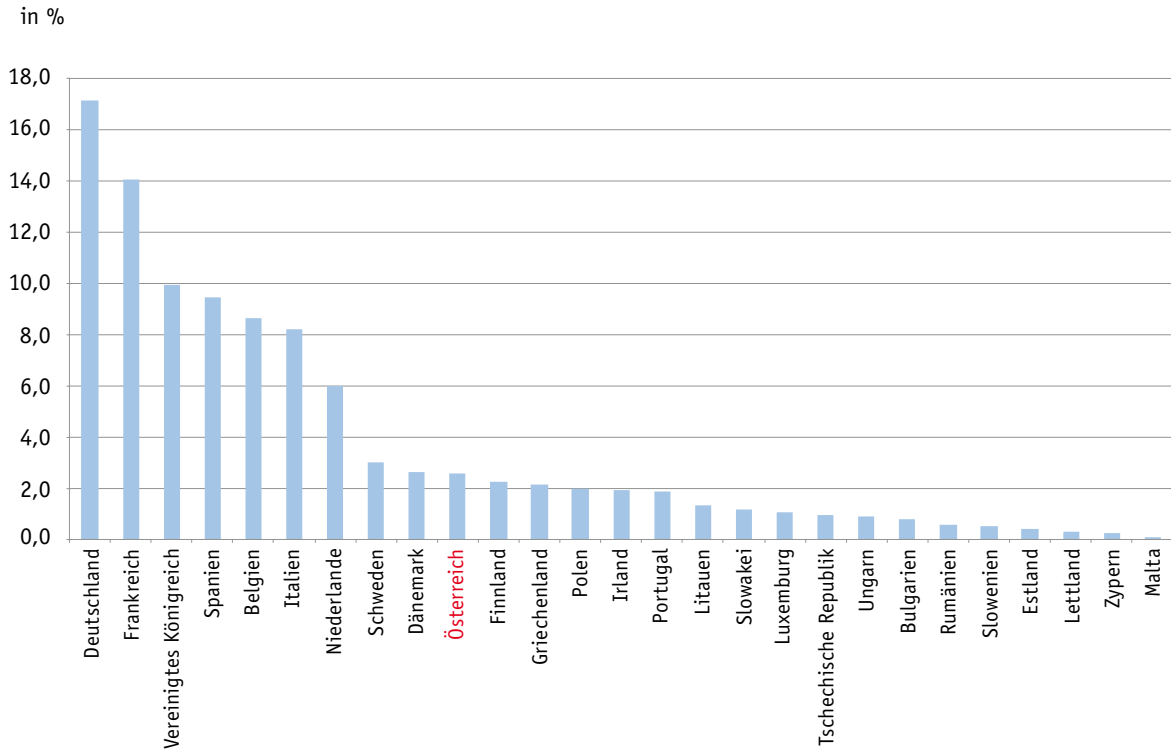
³ Die Zahlung betrifft die Erstellung einer Studie, die sowohl den EFRE als auch den Kohäsionsfonds umfasste, weshalb für die Auflistung der Zahlungsdaten durch die Europäische Kommission ein Teil der Kosten der Studie unter „Kohäsionsfonds“ dargestellt wurde.

Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010 (Beilage „Ausführliche Daten 2000 bis 2010“)

(2) In Abbildung 11 werden die gesamten Rückflüsse aus der Teilrubrik 1a im europäischen Vergleich dargestellt. Österreich konnte 2,6 % der gesamten Rückflüsse der Teilrubrik 1a für sich beanspruchen und lag damit im Mittelfeld (an zehnter Stelle). Die höchsten Rückflüsse gingen an Deutschland (17,1 %), gefolgt von Frankreich (14,0 %) und dem Vereinigten Königreich (9,9 %). Diese drei Mitgliedstaaten erhielten mit Spanien und Belgien zusammen rd. 59,1 % der Gesamtmittel.

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

Abbildung 11: Anteile der Mitgliedstaaten an den Rückflüssen aus Teilrubrik 1a im Jahr 2010 in % der EU-Ausgaben



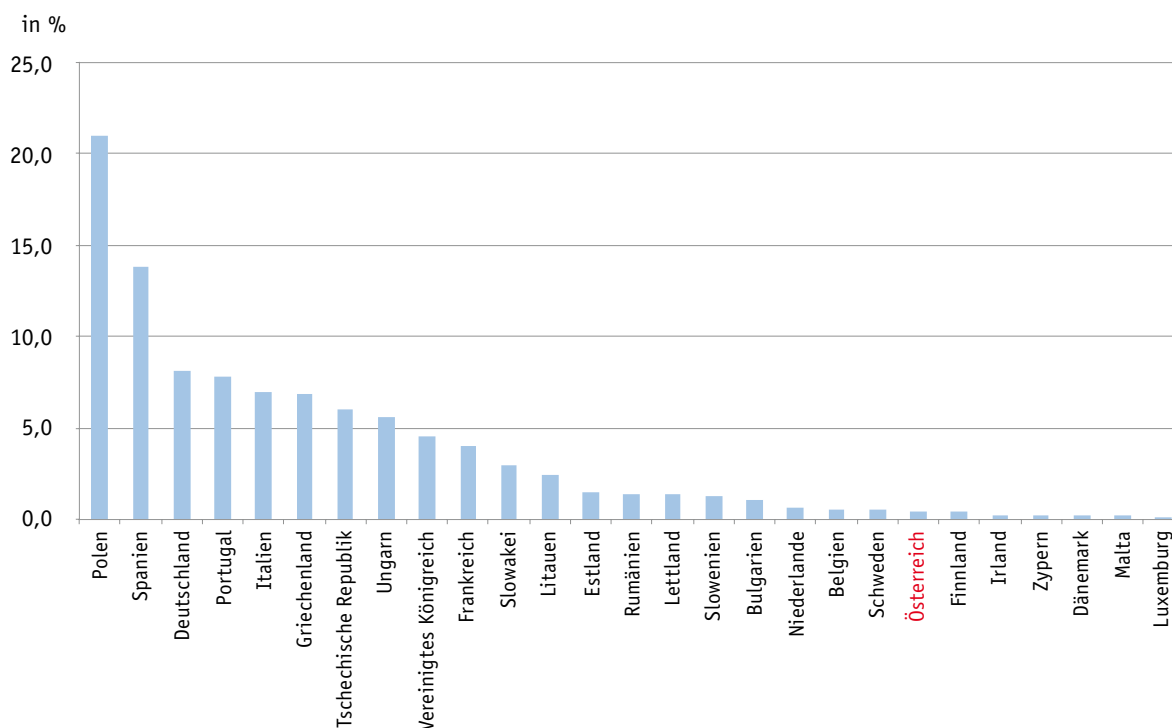
Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010 (Beilage „Ausführliche Daten 2000 bis 2010“); Darstellung RH

Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1b)

44 (1) Der Bereich Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1b) umfasste die aus den Strukturfonds EFRE und ESF finanzierten Programme. Österreich erhielt im Jahr 2010 rd. 162 Mill. EUR (rd. 120 Mill. EUR für Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie rd. 42 Mill. EUR für Europäische Territoriale Zusammenarbeit; gegenüber rd. 241 Mill. EUR im Jahr 2009).

(2) Im europäischen Vergleich spielten Österreichs Strukturfondsprogramme eine untergeordnete Rolle; nur 0,4 % der Gesamtmittel der Teilrubrik 1b flossen nach Österreich. Polen erhielt im Jahr 2010 die meisten Mittel (21,0 %), gefolgt von Spanien (13,8 %) und Deutschland (8,1 %). Die ersten fünf Mitgliedstaaten konnten zusammen rd. 57,6 % der Mittel für sich beanspruchen.

Abbildung 12: Anteile der Mitgliedstaaten an den Rückflüssen aus Teilrubrik 1b im Jahr 2010 in % der EU-Ausgaben



Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010 (Beilage „Ausführliche Daten 2000 bis 2010“); Darstellung RH

Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (Rubrik 2)

- 45** (1) Unter die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) fallen in der Finanzperiode 2007 bis 2013 Rückflüsse zugunsten des Landwirtschaftssektors, der Umwelt und der Fischerei. Der größte Teil der Rückflüsse ging in die Bereiche Agrarmärkte (rd. 55 %) – insbesondere für die einheitliche Betriebsprämie – und Ländliche Entwicklung (rd. 44 %), während in das Umweltprogramm und die Fischerei weniger als 1 % der Rückflüsse der Rubrik 2 flossen.

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

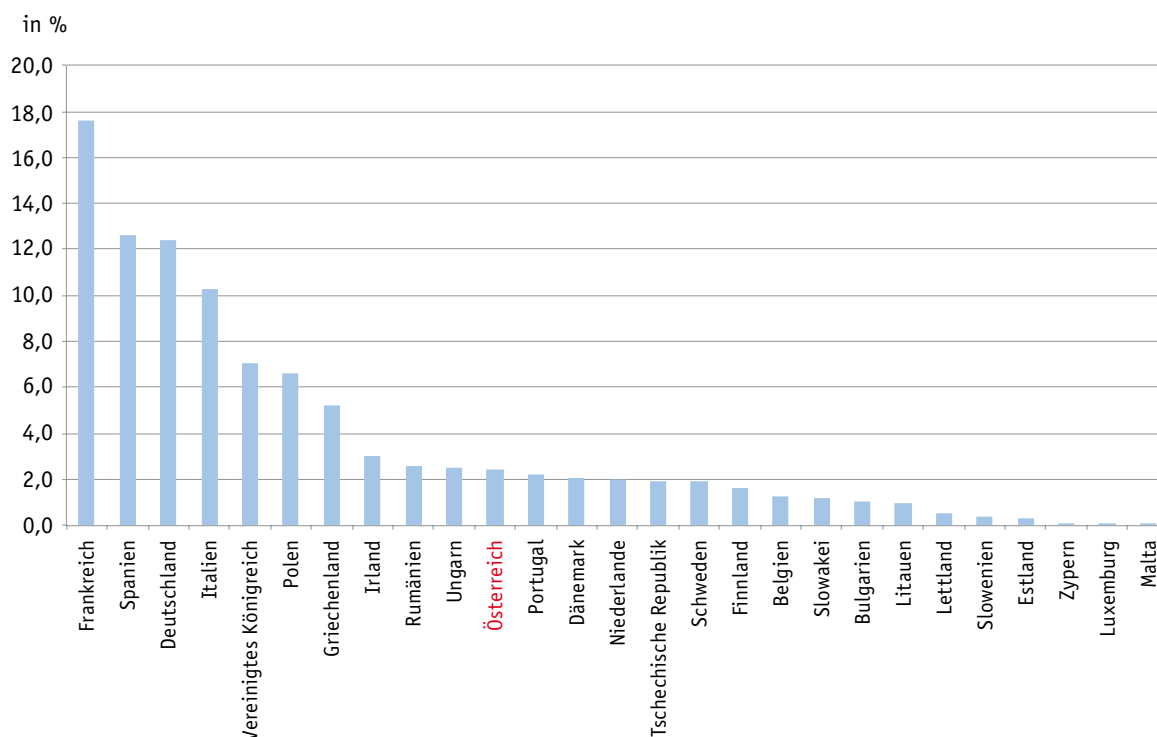
Tabelle 17: Rückflüsse der Rubrik 2 nach Österreich		2007	2008	2009	2010
Rubrik		in Mill. EUR ¹			
2	Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	1.130,0	1.217,8	1.307,7	1.351,2
davon	<i>Marktbezogene Ausgaben und Direktbezahlungen</i>	754,9	743,9	749,5	751,8
	<i>davon Agrarmärkte</i>	752,7	743,7	745,3	746,7
	<i>Ländliche Entwicklung</i>	370,8	469,7	548,4	592,0
	<i>Umwelt (LIFE+)</i>	3,6	3,9	8,7	6,3
	<i>Fischerei</i>	0,7	0,3	1,1	–
	<i>Sonstige</i>	2,2	0,2	4,3	6,1

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010 (Beilage „Ausführliche Daten 2000 bis 2010“)

(2) Österreich erhielt rd. 2,4 % der für die EU-27 im Jahr 2010 zur Verfügung stehenden Mittel aus der Rubrik 2 und lag damit an elfter Stelle der 27 Mitgliedstaaten. Frankreich konnte rd. 17,6 % der Mittel für sich beanspruchen, Spanien rd. 12,6 %, gefolgt von Deutschland mit rd. 12,4 %; die fünf Mitgliedstaaten mit den höchsten Rückflüssen erhielten rd. 59,9 % der Gesamtmittel.

Abbildung 13: Anteile der Mitgliedstaaten an den Rückflüssen aus Rubrik 2 im Jahr 2010 in % der EU-Ausgaben



Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010 (Beilage „Ausführliche Daten 2000 bis 2010“); Darstellung RH

Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht (Rubrik 3)

- 46 (1) Österreich erhielt aus der Teilrubrik 3a vor allem Mittel für die Agentur für Grundrechte in Wien und das Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und aus der Teilrubrik 3b für die Programme im Bereich Kultur, Jugend in Aktion, MEDIA 2007 sowie Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz. Insgesamt beanspruchte Österreich im Jahr 2010 rd. 46,5 Mill. EUR aus der Rubrik 3.

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

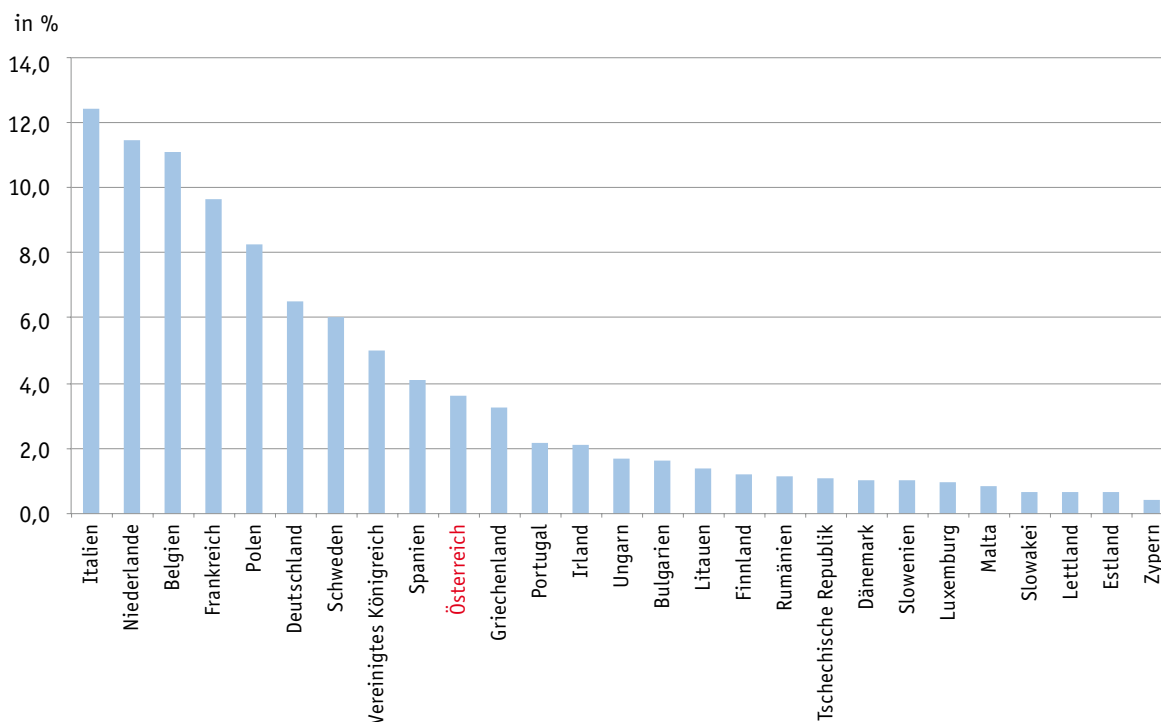
Tabelle 18: Rückflüsse der Rubrik 3 nach Österreich					
Rubrik		2007	2008	2009	2010
		in Mill. EUR ¹			
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	25,4	30,9	36,6	46,5
3a	Freiheit, Sicherheit und Recht	16,5	19,8	25,5	35,2
	<i>davon Dezentrale Agenturen</i>	<i>12,6</i>	<i>14,4</i>	<i>12,4</i>	<i>21,1</i>
	<i>Solidarität und Steuerung der Migrationsströme</i>	<i>3,1</i>	<i>3,4</i>	<i>10,5</i>	<i>10,0</i>
	<i>Sonstige</i>	<i>0,8</i>	<i>2,0</i>	<i>2,5</i>	<i>4,1</i>
3b	Unionsbürgerschaft	8,9	11,0	11,1	11,3
	<i>davon Kultur</i>	<i>2,1</i>	<i>2,9</i>	<i>4,2</i>	<i>3,9</i>
	<i>Jugend in Aktion</i>	<i>2,5</i>	<i>3,8</i>	<i>2,8</i>	<i>2,7</i>
	<i>MEDIA 2007</i>	<i>1,2</i>	<i>1,7</i>	<i>1,4</i>	<i>1,8</i>
	<i>Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz</i>	<i>1,9</i>	<i>1,0</i>	<i>1,3</i>	<i>1,1</i>
	<i>Sonstige</i>	<i>1,2</i>	<i>1,6</i>	<i>1,5</i>	<i>1,8</i>

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010 (Beilage „Ausführliche Daten 2000 bis 2010“)

(2) Vergleicht man die Rückflüsse mit anderen europäischen Ländern, so lag Österreich mit 3,6 % und dem zehnten Platz im Mittelfeld. Die höchsten Rückflüsse gingen im Jahr 2010 an Italien (rd. 12,4 %) gefolgt von den Niederlanden (rd. 11,4 %) und Belgien (rd. 11,1 %). Die ersten fünf Länder erhielten rd. 52,8 % der Rückflüsse.

Abbildung 14: Anteile der Mitgliedstaaten an den Rückflüssen aus Rubrik 3 im Jahr 2010 in % der EU-Ausgaben



Quellen: Europäische Kommission, Finanzberichte EU-Haushalt 2007 bis 2010 (Beilage „Ausführliche Daten 2000 bis 2010“); Darstellung RH

Auswertung von Daten der Europäischen Kommission

47 (1) Im August 2010 bzw. März 2011 übermittelte die Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission die Zahlungsdaten für 2009 bzw. 2010 an den RH, die Angaben über Rückflüsse aus einzelnen Förderungsprojekten enthielten.⁶² Die Analyse dieser Daten durch den RH ergab, dass die Daten nicht mit den in den Finanzberichten der Europäischen Kommission veröffentlichten Daten übereinstimmten. Die Differenz bezogen auf die gesamten Rückflüsse betrug im Jahr 2009 rd. 0,74 % und im Jahr 2010 rd. 1,15 %.

Gründe für diese Differenzen waren:

- Rückzahlungen von Mitteln an die Europäische Kommission waren in den Zahlungsdaten nicht dargestellt, sehr wohl jedoch in den Finanzberichten der Europäischen Kommission.

⁶² Schreiben der Europäischen Kommission vom 5. August 2010 und vom 10. März 2011



Verwendung der EU-Mittel in Österreich

- Ein Teil der Projekte wurde von Begünstigten aus verschiedenen Mitgliedstaaten ausgeführt. Die Europäische Kommission nahm in solchen Fällen eine prozentuelle Zuordnung der an österreichische Einrichtungen bezahlten Rückflüsse vor. Ein Teil der Rückflüsse war jedoch nicht eindeutig zuordenbar.
- Informationen einzelner Generaldirektionen über Förderungsprogramme flossen nicht in die Zahlungsdaten ein.

Diese Zahlungsdaten enthielten auch Informationen über jene Rückflüsse, welche die Europäische Kommission in zentraler Mittelverwaltung (d.h. ohne Einbindung der Behörden in den Mitgliedstaaten) abwickelt. Die folgende Tabelle stellt diese Informationen über das Gesamtvolumen in den Rubriken 1a, 2 (teilweise zentral verwaltet), 3a und 3b zusammenfassend dar.



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

EU-Finanzbericht 2010

Tabelle 19: Zentral verwaltete Mittel 2009 und 2010 (Rückflüsse)								
	Öffentliche Einrichtungen		Private Einrichtungen		Natürliche Personen		Gesamt	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
	in Mill. EUR ¹							
Rubrik 1a	98,14	108,38	87,02	89,77	1,50	1,34	186,67	199,49
davon Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7)	59,56	49,00	45,92	48,74	1,43	1,24	106,92	98,98
Transeuropäische Netze (TEN)	32,19	53,04	7,29	4,49	–	–	39,48	57,53
Lebenslanges Lernen	1,36	2,26	21,29	20,82	0,00	–	22,65	23,07
Wettbewerbsfähigkeit und Innovation	1,63	0,61	4,55	5,14	0,02	0,04	6,21	5,79
Sozialpolitische Agenda	1,26	0,76	3,30	3,38	0,01	0,01	4,57	4,16
Europäisches Energieprogramm zur Konjunkturbelebung	–	–	–	3,96	0,01	–	0,01	3,96
Marco Polo	–	–	2,04	0,83	–	–	2,04	0,83
Sonstiges	2,14	2,71	2,63	2,40	0,02	0,04	4,79	5,16
Rubrik 2	7,59	9,75	5,77	3,11	0,00	0,00	13,36	12,86
davon Tier- und Pflanzengesundheit	4,20	5,05	–	–	–	–	4,20	5,05
LIFE+ (Umwelt)	3,11	3,80	5,57	2,65	–	–	8,68	6,46
Sonstiges	0,28	0,90	0,20	0,45	0,00	0,00	0,48	1,36
Rubrik 3a	15,33	25,09	0,84	1,58	0,01	0,00	16,17	26,67
davon Solidarität und Steuerung der Migrationsströme	0,67	0,29	0,19	0,12	0,01	0,00	0,86	0,41
Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte	0,19	0,53	0,05	0,16	–	–	0,24	0,69
Grundrechte und Justiz	1,39	1,87	0,60	1,29	–	–	1,99	3,16
Sonstiges	13,08	22,41	–	0,01	–	0,00	13,08	22,42
Rubrik 3b	2,21	2,94	9,00	8,48	0,02	0,02	11,24	11,44
davon Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz	0,59	0,46	0,70	0,64	0,01	0,01	1,30	1,11
Kultur	0,79	1,60	3,41	2,35	0,00	–	4,20	3,94
Jugend in Aktion	0,02	0,03	2,76	2,70	0,00	–	2,78	2,72
MEDIA 2007	0,07	0,08	1,38	1,81	–	–	1,46	1,89
Europa für Bürgerinnen und Bürger	0,19	0,18	0,33	0,63	0,00	–	0,51	0,81
Kommunikationsmaßnahmen	0,41	0,59	0,25	0,21	0,01	0,01	0,67	0,81
Sonstiges	0,14	–	0,17	0,15	0,00	–	0,31	0,15
Summe	123,27	146,16	102,63	102,93	1,54	1,37	227,44	250,46
	in %							
Summe	54,2	58,4	45,1	41,1	0,7	0,5	100,0	100,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion Haushalt

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

(2) Die Zahlungsdaten der Generaldirektion Haushalt wiesen für Österreich zentral verwaltete Rückflüsse in den Rubriken 1a, 2, 3a und 3b in der Höhe von rd. 227,44 Mill. EUR im Jahr 2009 und 250,46 Mill. EUR im Jahr 2010 aus.

- Die meisten Mittel flossen in das Siebente Rahmenprogramm (RP7) im Bereich Forschung und Entwicklung (rd. 106,92 Mill. EUR bzw. 47,0 % 2009; rd. 98,98 Mill. EUR bzw. 39,5 % 2010),
- gefolgt von den TEN (rd. 39,48 Mill. EUR bzw. 17,4 % 2009; rd. 57,53 Mill. EUR bzw. 23,0 % 2010) und
- dem Bereich „Lebenslanges Lernen“ (rd. 22,65 Mill. EUR bzw. 10,0 % 2009; rd. 23,07 Mill. EUR bzw. 9,2 % 2010).
- Öffentliche Einrichtungen erhielten 2009 rd. 123,27 Mill. EUR (54,2 %) und 2010 rd. 146,16 Mill. EUR (58,4 %),
- private Einrichtungen erhielten 2009 rd. 102,63 Mill. EUR (45,1 %) und 2010 rd. 102,93 Mill. EUR (41,1 %),
- der Rest ging an natürliche Personen.

(3) Rückflüsse unter zentraler Mittelverwaltung unterlagen nicht vollständig der Kontrolle durch den RH. Aufgrund der von der Europäischen Kommission angewendeten Klassifizierung der Begünstigten in öffentliche und private Einrichtungen sowie natürliche Personen ließ sich keine klare Aussage darüber treffen, ob diese der Prüfständigkeit des RH unterliegen oder nicht, weil diese Klassifizierung mit den Kriterien für die Prüfständigkeit des RH gemäß §§ 11 und 12 Rechnungshofgesetz nicht übereinstimmt. Damit konnte auf der Grundlage der vorliegenden Daten der Europäischen Kommission die Höhe der entsprechenden Rückflüsse (und damit die Größe der „Kontroll-lücke“) in diesem Bereich nicht errechnet werden.

Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium (Juli 2004) des Österreich-Konvents Einvernehmen darüber erzielt wurde, die Zuständigkeit des RH zur Überprüfung von EU-Direktförderungen vorzusehen.



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

EU-Finanzbericht 2010

Aufteilung der EU-Mittel nach Bundesländern

48 Während die Daten der Europäischen Kommission nur die Rückflüsse an die einzelnen Mitgliedstaaten ausweisen, sollen im Folgenden für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft (Agrarfonds EGFL und ELER) sowie die Strukturfonds EFRE und ESF die Rückflüsse auf die jeweiligen Bundesländer heruntergebrochen werden. Die Daten können von jenen der Europäischen Kommission insofern abweichen, als diese bereits nachträgliche Korrekturen berücksichtigten.

49 (1) Insgesamt flossen im Jahr 2010 EU-Mittel im Bereich der Agrarfonds (insbesondere EGFL und ELER) sowie der Strukturfonds (EFRE und ESF) in der Höhe von rd. 1,44 Mrd. EUR über das Bundesbudget nach Österreich. Die Mittel für die Land- und Forstwirtschaft machten dabei rd. 1,32 Mrd. EUR⁶³ (92 %) aus, während sich die Strukturfondsmittel auf rd. 120 Mill. EUR (8 %) beliefen. Da insgesamt mehr als 97 % der Mittel direkt jeweils einem konkreten Bundesland zugeordnet werden konnten, ergibt sich ein realitätsnahes Bild der Mittelverteilung.

(2) Die Aufgliederung der EU-Zahlungen an Österreich auf die Bundesländer getrennt nach Agrarfonds und Strukturfonds folgt in den TZ 50 und 51. Die nachfolgende Tabelle zeigt als Übersicht die Addition beider Bereiche.⁶⁴

⁶³ Inklusive rd. 4 Mill. EUR an Zahlungen für die vorangegangene Programmperiode 2000–2006 für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) bzw. das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF).

⁶⁴ Die in der Tabelle 20 und der Abbildung 15 enthaltenen Zahlungen beziehen sich im Bereich der Agrarfonds auf die dem Programmjahr 2010 zuordenbaren Förderungsmaßnahmen, wobei ein Teil dieser Zahlungen erst im Frühjahr 2011 tatsächlich ausbezahlt wurde, und im Bereich der Strukturfonds auf die im Kalenderjahr 2010 getätigten Zahlungen.

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

Tabelle 20: EU-Zahlungen 2010 im Rahmen der Agrarfonds und Strukturfonds, gegliedert nach Bundesländern

EU-Zahlungen Agrar- und Strukturfonds	in Mill. EUR ¹	in % ¹
Burgenland	123	8
Kärnten	107	7
Niederösterreich	474	32
Oberösterreich	284	19
Salzburg	78	5
Steiermark	208	14
Tirol	101	7
Vorarlberg	38	3
Wien	10	1
Nicht direkt zuordenbar/Sonstige ²	37	3
Gesamtsumme	1.462³	100

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² inkl. Zinsen und Rückzahlungen

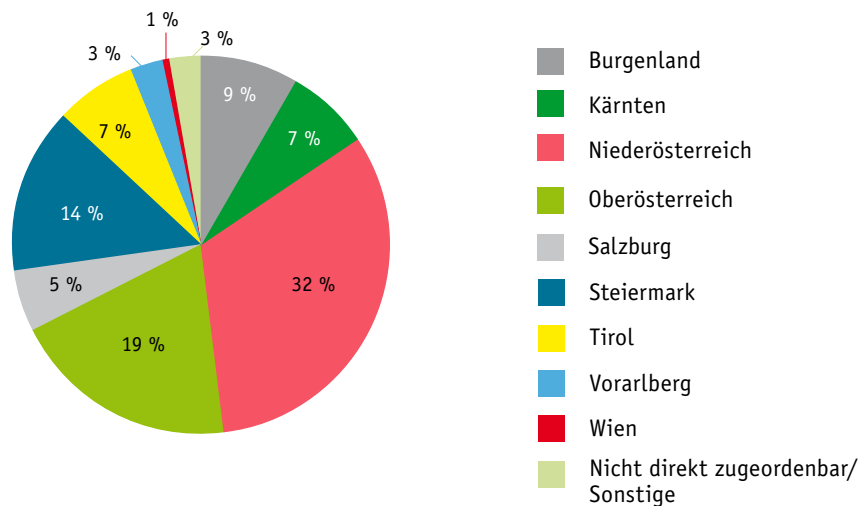
³ Die Gesamtsumme weicht von den 1,44 Mrd. EUR, die im Jahr 2010 für die Agrar- und Strukturfonds über das Bundesbudget nach Österreich flossen, ab, weil für den Bereich der Agrarfonds Zahlungen bis Frühjahr 2011 berücksichtigt sind (siehe Fußnote 64).

Quellen: BKA; BMASK; Grüner Bericht 2011; Berechnungen des RH

Insgesamt flossen im Jahr 2010 rund zwei Drittel der EU-Zahlungen an die Bundesländer Niederösterreich (32 %), Oberösterreich (19 %) und die Steiermark (14 %). Der Großteil der verbleibenden Mittel verteilte sich auf die Bundesländer Burgenland (8 %), Kärnten (7 %), Tirol (7 %) und Salzburg (5 %). Deutlich zurück lagen Vorarlberg (3 %) und Wien (1 %).

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Verteilung der EU-Zahlungen im Jahr 2010 (siehe Fußnote 64) auf die Bundesländer:

Abbildung 15: EU-Zahlungen 2010 gegliedert nach Bundesländern



Quelle: Berechnungen RH; Darstellung RH

50 Die folgende Tabelle zeigt die EU-Zahlungen im Rahmen der Agrarfonds, die dem Programmjahr 2010 zuordenbar sind, an Österreich gegliedert nach Bundesländern sowie die prozentuelle Verteilung:

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

Tabelle 21: EU-Mittel für das Programmjahr 2010 im Rahmen der Agrarfonds gegliedert nach Bundesländern					
	EGFL	ELER	Sonstige	Summe	in %
in Mill. EUR ¹					
Burgenland	55,26	48,53	0,12	103,92	7,7
Kärnten	51,33	52,57	0,21	104,11	7,8
Niederösterreich	297,81	161,78	0,49	460,07	34,3
Oberösterreich	173,76	95,91	1,51	271,18	20,2
Salzburg	28,05	47,60	0,06	75,70	5,6
Steiermark	100,54	86,21	1,08	187,83	14,0
Tirol	32,96	64,45	0,56	97,97	7,3
Vorarlberg	12,52	22,93	0,10	35,54	2,6
Wien	4,60	1,58	0,02	6,20	0,5
Österreich	756,84	581,55	4,15	1.342,54	100,0

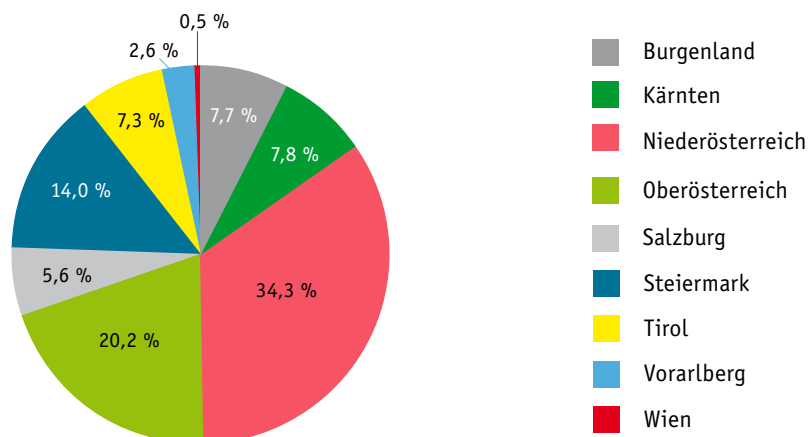
¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Grüner Bericht 2011; Berechnungen des RH

Dabei zeigt sich, dass die Bundesländer Niederösterreich mit rd. 460 Mill. EUR (34,3 %), Oberösterreich mit rd. 271 Mill. EUR (20,2 %) und die Steiermark mit rd. 188 Mill. EUR (14,0 %) mehr als zwei Drittel der gesamten Zahlungen erhielten. Der Großteil der verbleibenden Mittel verteilte sich auf die Bundesländer Kärnten (7,8 %), Burgenland (7,7 %), Tirol (7,3 %) und Salzburg (5,6 %). Deutlich zurück lagen Vorarlberg (2,6 %) und Wien (0,5 %).

Die folgende Abbildung zeigt die prozentuelle Verteilung der EU-Mittel für das Programmjahr 2010 im Rahmen der Agrarfonds auf die Bundesländer:

Abbildung 16: EU-Mittel für das Programmjahr 2010 im Rahmen der Agrarfonds gegliedert nach Bundesländern



Quelle: Grüner Bericht 2011; Darstellung RH

51 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der im Jahr 2010 von der EU erhaltenen Mittel im Bereich der Strukturfonds EFRE und ESF für die Programmperiode 2007 bis 2013 nach Bundesländern bzw. abwickelnder Stelle (BMASK, BMUKK/BMWF, AMS) sowie die im Jahr 2010 erhaltenen Zahlungen aus vorangegangenen Programmperioden. Insgesamt wurden im Jahr 2010 an Österreich rd. 120 Mill. EUR über die Strukturfonds EFRE und ESF ausbezahlt, davon rd. 67 Mill. EUR über den EFRE und rd. 53 Mill. EUR über den ESF:

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

Tabelle 22: EU-Mittel 2010 im Rahmen der Strukturfonds gegliedert nach Bundesländern

	EFRE		ESF		Summe	direkt zu- ordenbar (inkl. Vor- perioden)
	in Mill. EUR ¹	in %	in Mill. EUR ¹	in %		
Burgenland	11,99	18,1	7,41 ³	14,2	19,40	19,40
Kärnten	2,83	4,3	0,38	0,7	3,21	3,35
Niederösterreich	13,33	20,1	0,49	1,0	13,82	13,82
Oberösterreich	10,57	15,9	2,14	4,1	12,71	12,71
Salzburg	2,04	3,1	0,62	1,2	2,66	2,66
Steiermark	19,55	29,5	0,61	1,2	20,17	20,64
Tirol	2,50	3,8	0,31	0,6	2,81	2,81
Vorarlberg	1,41	2,1	0,47	0,9	1,88	2,75
Wien	2,13	3,2	2,14	4,1	4,27	4,27
BMASK	–	–	6,39 ⁴	12,3	6,39	
BMUKK/BMWF	–	–	5,73 ⁴	11,0	5,73	
AMS	–	–	25,28 ⁴	48,6	25,28	
Österreich	66,36	100	52,02²	100	118,38²	
Zahlungen vorangegangener Programmperioden	0,89 ⁵		0,63 ⁶		1,52	
Gesamtsumme Mittel 2010	67,26		52,65		119,90	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² inkl. Zinsen von rd. 40.000 EUR

³ inkl. Mittel AMS und BMASK

⁴ exkl. Mittel für Burgenland

⁵ inkl. Zinsen

⁶ inkl. Zinsen und Rückzahlungen

Quellen: BKA; BMASK; Berechnungen des RH

Im Bereich des EFRE erfolgt eine Zuordnung zu den einzelnen Bundesländern, da für jedes Bundesland ein eigenes Programm besteht. Im ESF sind nur rd. 28 % der Mittel direkt den Bundesländern zuordenbar, während der Rest im Wege des Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), BMASK, BMUKK und des BMWF abgewickelt wird. Einzig für das Burgenland ist im ESF die tatsächliche Zuordnung aller Mittel möglich, weil das Burgenland ein eigenes Programm (Operationelles Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013) hat.

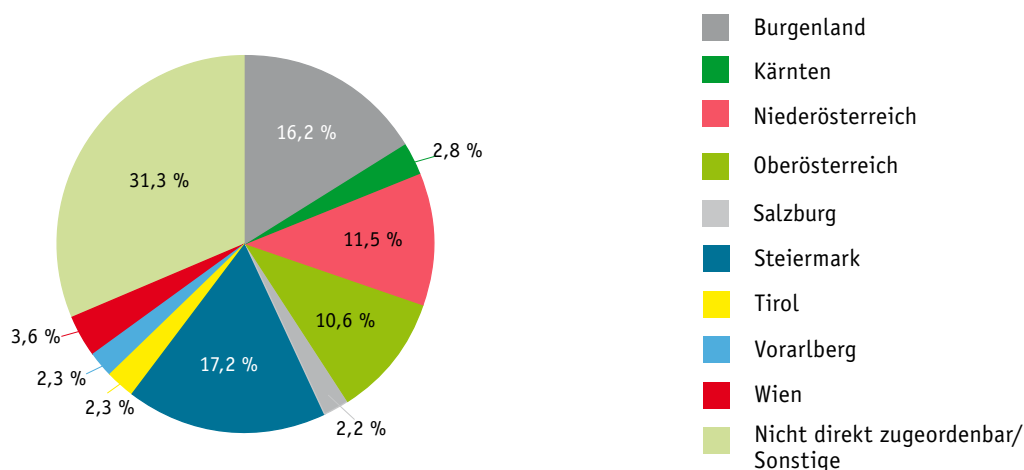
Im EFRE gab es im Jahr 2010 zusätzlich zu den Zahlungen für die Programmperiode 2007 bis 2013 Zahlungen aus der Programmperi-

ode 2000 bis 2006, davon insbesondere eine Abschlusszahlung für Vorarlberg in der Höhe von rd. 860.000 EUR (eingeflossen in die Spalte „direkt zuordenbar“).

Zusätzlich zu den Mitteln der Programmperiode 2007 bis 2013 gab es im ESF im Jahr 2010 noch Zahlungen bzw. Rückzahlungen (inkl. Zinsen) aus den Programmperioden 1994 bis 1999 und 2000 bis 2006 in der Höhe von rd. 630.000 EUR (davon rd. 150.000 EUR für Kärnten und rd. 470.000 EUR für die Steiermark) (jeweils eingeflossen in die Spalte „direkt zuordenbar“).

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Strukturfondsmittel 2010 nach Bundesländern, wobei nur für das Burgenland aufgrund des eigenständigen Programms ein vollständiges Bild gegeben ist. Die nicht direkt zuordenbaren Mittel wurden im Wege von AMS, BMASK, BMUKK und BMWF abgewickelt.

Abbildung 17: EU-Mittel 2010 im Rahmen der Strukturfonds gegliedert nach Bundesländern



Quelle: Berechnungen RH; Darstellung RH

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

Nutzung der EU-Mittel in Österreich

Allgemeines

- 52** In diesem Abschnitt wird untersucht, inwieweit die Österreich theoretisch zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich im Rahmen der bestehenden mehrjährigen Programme von den begünstigten Sektoren in Österreich in Anspruch genommen (absorbiert) werden konnten. Dies kann nur für jene Programme überprüft werden, in denen die Europäische Kommission vorab eine Mittelzuteilung nach Mitgliedstaaten vornahm. Es wurden das Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Strukturfonds in die Analyse einbezogen und anhand der aktuell verfügbaren Datengrundlage die Jahre 2007 bis 2010 analysiert.

Ländliche Entwicklung

- 53** Mit Entscheidung 2006/636/EG⁶⁵ nahm die Europäische Kommission eine indikative Zuteilung der jährlich zur Verfügung stehenden ELER-Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums vor: Österreich wurden Mittel in der Höhe von
- rd. 628,2 Mill. EUR für das Jahr 2007,
 - rd. 594,7 Mill. EUR für das Jahr 2008,
 - rd. 580,7 Mill. EUR für das Jahr 2009 und
 - rd. 587,0 Mill. EUR für das Jahr 2010

(in Summe rd. 2.390,6 Mill. EUR) zugeteilt (siehe dazu den Anhang). Die Europäische Kommission zahlte Österreich in den Jahren 2007 bis 2010 im Rahmen des ELER rd. 1.948,1 Mill. EUR (Rückflüsse). Das entspricht einem Anteil von 81 %. Darin sind eine Vorschusszahlung von rd. 273,8 Mill. EUR und die Erstattung von Zahlungsanträgen im Umfang von rd. 1.674,3 Mill. EUR enthalten.

Zu beachten ist dabei, dass nicht ausgeschöpfte Mittel im jeweils nächsten bzw. übernächsten Jahr absorbiert werden können. Da die Erstattungsanträge an die Europäische Kommission aufgrund der Regelung in Art. 24 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005⁶⁶ der ältesten offenen Mittelbindung zugeordnet werden, kann zu Redaktionsschluss

⁶⁵ Entscheidung 2006/636/EG der Europäischen Kommission vom 12. September 2006 zur Festlegung der jährlichen Aufteilung des Betrags für die Gemeinschaftsförderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 1. Jänner 2007 bis zum 31. Dezember 2013, ABl. Nr. L 261 vom 22. September 2006, S. 32; mehrmals geändert, zuletzt durch Beschluss 2010/236/EU vom 27. April 2010, ABl. Nr. L 106 vom 28. April 2010, S. 13

⁶⁶ Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 209 vom 11. August 2005, S. 1

davon ausgegangen werden, dass die ELER-Mittel für die Jahre 2007 bis 2009 vollständig verausgabt wurden.

Strukturfonds

- 54 Im Bereich der Strukturfonds (siehe TZ 21 und 44) ist die Situation komplexer als im Falle der Entwicklung des ländlichen Raums. Einerseits gibt es mehrere Fonds (für Österreich relevant: EFRE und ESF) und mehrere Programme (in Österreich wurden elf⁶⁷ Operationelle Programme genehmigt), andererseits ist die Vorausschätzung des Mittelbedarfs schwieriger.

Die Implementierung von Strukturfondsprogrammen ist insbesondere in den ersten Jahren einer Finanzperiode von Verzögerungen geprägt. Laut Bericht der Europäischen Kommission über die Analyse der Verwendung der Strukturfondsmittel wurden bis Ende 2010 im Durchschnitt der EU-27 22,1 % der Gesamtmittel für den Zeitraum 2007 bis 2013 an die Förderungswerber ausbezahlt; 8,7 % in Form von ersten Vorschusszahlungen, 13,4 % riefen die Mitgliedstaaten als Zwischenzahlungen ab. Österreich nahm bis Ende 2010 28,6 % der im Zeitraum 2007 bis 2013 zur Verfügung stehenden Mittel in Anspruch (7,5 % als Vorschusszahlungen, 21,1 % als Zwischenzahlung) und lag damit hinter Irland, Estland, Litauen und Deutschland auf dem fünften Platz. An acht Mitgliedstaaten wurden mit Ende 2010 weniger als 20 % der Gesamtmittel ausbezahlt, wobei sieben Mitgliedstaaten davon weniger als 10 % als Zwischenzahlung (d.h. über die erste Vorschusszahlung hinausgehende Mittel) abrufen konnten. In fünf Mitgliedstaaten erreichten die Zwischenzahlungen bis Ende 2010 nicht die Höhe der Vorauszahlungen.

Hinsichtlich der jährlichen Vorausschätzung des Mittelbedarfs der Programme stellte die Europäische Kommission im Jahr 2010 für Österreich Folgendes fest: Die Abweichung der tatsächlichen von den geplanten Rückflüssen betrug 76 %, damit lag Österreich am 22. Platz aller EU-Mitgliedstaaten; der Durchschnitt lag bei 19 %. Belgien, Italien, Luxemburg und Rumänien überschätzten ihren Mittelbedarf um mehr als 100 %, lediglich acht Mitgliedstaaten unterschätzten ihre Zahlungen.

⁶⁷ exkl. Europäische Territoriale Zusammenarbeit

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

Ausblick auf die Periode nach 2013

55 Am 29. Juni 2011 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag⁶⁸ für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 vor. Dieser sieht eine Steigerung der Verpflichtungen über den siebenjährigen Zeitraum von rd. 5 % auf rd. 1.025 Mrd. EUR gegenüber dem derzeit gültigen Finanzrahmen 2007 bis 2013 vor. Im Vergleich zum BNE bedeutet dies einen Rückgang von derzeit 1,12 % auf 1,05 % über die gesamte Periode.

- Die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) soll von rd. 438 Mrd. EUR auf rd. 491 Mrd. EUR (rd. 12 %) aufgestockt werden.
- In der Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) ist eine Kürzung der Mittel von derzeit rd. 413 Mrd. EUR auf rd. 383 Mrd. EUR (rd. –7 %) (davon im Bereich „Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen“ von rd. 330 Mrd. EUR auf rd. 282 Mrd. EUR bzw. rd. –15 %) vorgesehen.
- In der Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) sind rd. 19 Mrd. EUR (Steigerung um rd. 52 %),
- in der Rubrik 4 (Die EU als globaler Partner) rd. 70 Mrd. EUR (Steigerung um rd. 25 %)
- und für die Rubrik 5 (Verwaltung) rd. 63 Mrd. EUR (Steigerung um rd. 12 %) vorgesehen.

Die Beschlussfassung zum Mehrjährigen Finanzrahmen sowie zu den von der Europäischen Kommission erstellten Vorschlägen zu Rechtsakten für die einzelnen, vom nächsten EU-Haushalt abgedeckten Bereiche ist für Ende 2012 geplant.

Strategie Europa 2020

56 (1) Im Juni 2010 wurde die neue Strategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum „Europa 2020“ als Nachfolgestrategie für die Lissabon-Strategie beschlossen (siehe TZ 14). Die Umsetzung der Strategie Europa 2020 wird im neuen System der wirtschaftspolitischen Steuerung auf EU-Ebene überwacht (siehe TZ 85 f.). Der Schwerpunkt der Strategie Europa 2020 liegt in drei Schlüsselbereichen:

- Intelligentes Wachstum (Bildung, Wissen, Forschung und Innovation, Digitale Gesellschaft);

⁶⁸ Vorschlag der Europäischen Kommission, KOM(2011) 398 endgültig, vom 29. Juni 2011 für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014 bis 2020



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

EU-Finanzbericht 2010

- Nachhaltiges Wachstum (Förderung einer wettbewerbsfähigen aber ressourcenschonenden Wirtschaft, Entwicklung grüner Technologien, Umweltschutz, Einführung effizienter Smart Grids, Unterstützung der Konsumenten bei der Wahl grüner Projekte);
- Integratives Wachstum (mehr und bessere Jobs, Investitionen in Weiterbildung, Sicherstellen, dass die Vorteile des Wachstums allen zugute kommen).

(2) Als Beitrag zur Erreichung der fünf EU-weit geltenden, quantifizierbaren Kernziele der Strategie Europa 2020 legte der Ministerrat am 5. Oktober 2010 unter Berücksichtigung der österreichischen Ausgangslage nationale Ziele fest. Die folgende Tabelle zeigt diese in Entsprechung der jeweiligen EU-weiten Kernziele beschlossenen nationalen Ziele:

Tabelle 23: Nationale Ziele in Entsprechung der EU-weiten Kernziele von Europa 2020	
Kernziele Europa 2020	Nationale Ziele
– Beschäftigungsquote von 75 % der 20- bis 64-Jährigen	– Beschäftigungsquote von 77 % bis 78 % der 20- bis 64-Jährigen
– Investitionsvolumen von 3 % des BIP im Bereich Forschung und Entwicklung	– Forschungs- und Entwicklungsquote von 3,76 % des BIP
– Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20 % gegenüber 1990 ; – Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch auf 20 % ; – Erhöhung der Energieeffizienz in Richtung 20 % (alternativ eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 30 % , sofern sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Reduktionen verpflichten und die Entwicklungsländer einen entsprechenden Beitrag leisten)	– Reduktion der Treibhausgasemissionen um 16 % gegenüber 2005 ; – Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch auf 34 % ; – betreffend Energieeffizienz eine Stabilisierung des Endenergieverbrauchs auf der Höhe des Jahres 2005
– Senkung der Schulabbrecherquote auf unter 10 % ; – Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben oder über einen gleichwertigen Abschluss verfügen, auf mindestens 40 %	– Senkung der Schulabbrecherquote auf 9,5 % ; – Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben oder über einen gleichwertigen Abschluss verfügen, auf 38 %
– Mindestens 20 Mill. Menschen vor dem Risiko der Armut oder der Ausgrenzung bewahren	– Mindestens 235.000 Menschen vor dem Risiko der Armut oder der Ausgrenzung bewahren

Quellen: Europäische Kommission, Ziele der Strategie Europa 2020; BMWFJ, Energiestrategie Österreichs; Darstellung RH

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

(3) Auf Grundlage der nationalen Ziele der Strategie Europa 2020 erarbeitete das BKA im Zusammenwirken mit allen Bundesministerien, den Sozialpartnern, Länder- und Gemeindevertretern sowie Vertretern der Zivilgesellschaft und im Einklang mit den zeitlichen Vorgaben des Europäischen Semesters bis April 2011 das Nationale Reformprogramm, welches am 27. April 2011 im Ministerrat angenommen und der Europäischen Kommission zur Analyse sowie zur Bewertung übermittelt wurde.⁶⁹ Gemäß der Strategie Europa 2020 erläutert das Nationale Reformprogramm die wesentlichen Wachstumshemmnisse und legt die geplanten Reformmaßnahmen, ihren Umsetzungsstand und die bereits erzielten Fortschritte dar.

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

Übersicht

57 In diesem Abschnitt erfolgt eine Darstellung von Prüftätigkeiten im Bereich der EU-Mittel, und zwar

- durch den Europäischen Rechnungshof,
- durch koordinierte Überprüfungen,
- durch eigenständige Gebarungüberprüfungen des RH.

Tätigkeit des Europäischen Rechnungshofes in Österreich

Grundsätzliche Vorgehensweise

58 Die technisch-organisatorischen Modalitäten des Zusammenwirkens des Europäischen Rechnungshofes mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der Mitgliedstaaten ist in Beschlüssen des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes und der ORKB der Mitgliedstaaten geregelt. Auf dieser Grundlage kündigt der Europäische Rechnungshof den ORKB der Mitgliedstaaten seine Prüfungen in dem betroffenen Mitgliedstaat in Form von Vier-Monats-Vorschauen an und konkretisiert sie in der Folge.

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU (1995) arbeitet der RH mit dem Europäischen Rechnungshof auf der Grundlage des Art. 287 Abs. 3 AEUV unter Wahrung seiner Unabhängigkeit in partnerschaftlicher und vertrauensvoller Weise zusammen. Der RH macht regelmäßig von seinem ihm im AEUV eingeräumten Recht Gebrauch, an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich teilzunehmen. Dabei verfolgt er als Ziel,

⁶⁹ Zur Bewertung des Nationalen Reformprogramms bzw. den entsprechenden Empfehlungen des Rates siehe TZ 87.

- Informationen aus erster Hand über die Prüftätigkeit des Europäischen Rechnungshofes in Österreich zu schöpfen, um in der Folge den allgemeinen Vertretungskörpern in Bund, Ländern und Gemeinden über die inhaltlichen Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes, über Stärken und Schwachstellen der Gebarung mit EU-Mitteln in Österreich sowie über sonstige Wahrnehmungen zu berichten,
- Ansatzpunkte für die Fokussierung der initiativen Prüfungstätigkeit des RH mit Bezug auf die Gebarung mit EU-Mitteln zu gewinnen⁷⁰,
- Kenntnisse über die Arbeitsweise des Europäischen Rechnungshofes zu erlangen bzw. zu vertiefen sowie
- zwischen dem Prüfteam des Europäischen Rechnungshofes und den österreichischen Stellen – **im Sinne der Klarstellung von Sachverhalten** – vermittelnd zu wirken.

Art der Teilnahme

59 Der RH nimmt – in Abhängigkeit von der Gebarungs- und Risikorelevanz des Prüfungsthemas und nach Maßgabe seiner Prioritäten im Einzelfall – an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich grundsätzlich auf zwei Arten teil:

- Teilnahme unter paralleler Abwicklung einer Gebarungsüberprüfung durch den RH, die inhaltlich und zeitlich auf das jeweilige Prüfungsvorhaben des Europäischen Rechnungshofes abgestimmt ist;
- Teilnahme im Sinne einer beobachtenden Begleitung.

Die Teilnahme des RH an den Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes stellt sicher, dass der RH grundsätzlich in den Kommunikationsprozess des Europäischen Rechnungshofes mit den überprüften Stellen in Österreich eingebunden ist (vorläufige Prüfungsfeststellungen des Europäischen Rechnungshofes, Stellungnahmen der österreichischen überprüften Stellen) und die Ziele des RH, die er mit der Teilnahme verfolgt (siehe TZ 58), erreicht werden können. Damit leistet der RH einen bedeutenden Beitrag zur laufenden Qualitätssicherung

⁷⁰ So gewann der RH im Zuge seiner Beobachtungstätigkeit Erkenntnisse, die ihn zu vertiefenden eigenständigen Prüfungen insbesondere im Bereich der Agrarfonds veranlassten.



Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

des EU-Finanzmanagements in Österreich. Er unterstützt so auch die Tätigkeit und Wirkungsweise des Europäischen Rechnungshofes.

Ergebnisse der Teilnahme

- 60 Der RH begleitete in den Jahren 2009 bis Anfang 2011 den Europäischen Rechnungshof unter Wahrung seiner Unabhängigkeit bei folgenden neun Prüfungen:



BKA BMASK BMF BMLFUW

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

EU-Finanzbericht 2010

Tabelle 24: Teilnahme des RH an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes (ERH)

Prüfungsgegenstand ERH	Prüfungsthemen	Kommentar ERH
Prüfung der Kosteneffizienz der EU-Eisenbahninfrastrukturmaßnahmen (Transeuropäische Netze Verkehr, „TEN T“)	Wirtschaftlichkeitsprüfung in acht Mitgliedstaaten zur Frage „Inwieweit sind EU-Eisenbahninfrastrukturmaßnahmen zur Leistungssteigerung der Europäischen Verkehrskorridore kosteneffizient?“	Keine Österreich-bezogenen substanziellen Bemerkungen im Sonderbericht 8/2010 des ERH
Rechnungsführung im Bereich des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)/Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) 2009	Systemprüfung zum „Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 bis 2013“ mit Schwerpunkt: Verfahren der Zahlstelle für die Antragsbewilligung, Verbuchung und Zahlung von ELER-Mitteln sowie für die Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen	Keine Österreich-bezogenen Bemerkungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 des ERH
Agrarumweltmaßnahmen im Bereich ELER	Prüfung der Rechnungsführung (ausgewählte Maßnahmen aus dem Bereich der Agrarumweltmaßnahmen (M214) des Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL))	Durchwegs positive Feststellungen zu Österreich im Sonderbericht 7/2011 des ERH
Prüfung im Bereich Bildung und Kultur/ZVE 2009	Prüfung von Projekten (wie „Europass“, „E-Twinning“, „Euroguidance“) bei insgesamt neun Stellen in Österreich (darunter Österreichischer Austauschdienst und Wiener Tanzwochen)	Keine Österreich-bezogenen Bemerkungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 des ERH
Prüfung der Rechnungsführung im Bereich des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft/ZVE 2009	Prüfung der Rechnungsführung anhand zweier Stichproben	Keine Österreich-bezogenen Bemerkungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 des ERH
Prüfung zum Österreichischen Programm zur Überwachung und Bekämpfung von Salmonellen in Legehennenbeständen 2008/ZVE 2009	Prüfung einer Zahlung im Bereich Legehennengesundheit	Keine Österreich-bezogenen Bemerkungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 des ERH
Entkoppelte Direktbeihilfen/Einheitliche Betriebsprämien im Bereich des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)/ZVE 2010	Prüfung der Rechnungsführung anhand zweier Stichproben	Keine Österreich-bezogenen Bemerkungen im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 des ERH
Prüfung des Zollverfahrens 42 (Abfertigung zum zollrechtlich freien Verkehr unter Befreiung von der Einfuhrumsatzsteuer bei anschließender innergemeinschaftlicher Lieferung)	Prüfung von MwSt-Ausfällen bei Einfuhr Zollverfahren 42 – Einfuhr mit gleichzeitiger Überführung in den zoll- und steuerrechtlich freien Verkehr mit mehrwertsteuerbefreiender Lieferung in einen anderen Mitgliedstaat	Sonderbericht des ERH 13/2011: „Lässt sich MwSt-Hinterziehung durch die Kontrolle des Zollverfahrens 42 verhindern und aufdecken?“ Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Steuerbefreiung der Einfuhr war nicht gesichert, da diese nicht vollständig nachgewiesen bzw. überprüft wurden. Zudem waren die zusammenfassenden MwSt-Meldungen zum Teil unvollständig; den anderen Mitgliedstaaten wurden zu niedrige Beträge gemeldet, die zu unkorrekten MwSt-Bemessungsgrundlagen führten.
Ausgaben für Bildung, Audiovisuelles und Kultur/ZVE 2010	Programm „Lebenslanges Lernen“	Der ERH stellt in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 fest, dass die österreichischen Kontrollsysteme (Sekundär- und Primärkontrollen) mit Bezug auf das Programm „Lebenslanges Lernen“ wirksam sind.

Quellen: RH, ERH-Berichte

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

Weiters erfolgte eine Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof im Bereich des Siebten Rahmenprogramms (RP7), die der RH mangels Zuständigkeit nicht begleitete. Im Übrigen führte der Europäische Rechnungshof eine Onlinebefragung zum Thema geschützte geographische Angaben und Ursprungsbezeichnungen durch.

Im Jahr 2010 veröffentlichte der RH einen Bericht zu einer begleitenden Beobachtung einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes durch den RH: „Einheitliche Betriebsprämie“ (Reihe Bund 2010/3). Laut Bericht hatte die Prüfung des Europäischen Rechnungshofes bei einem der ausgewählten Betriebe zu einer Rückforderung von mehr als 20 % der gewährten Förderung geführt. Auch wurde im Bericht festgestellt, dass die Agrarmarkt Austria den Empfehlungen des RH aus früheren Gebarungsüberprüfungen zur Einheitlichen Betriebsprämie nur teilweise nachgekommen war.

Koordinierte Prüfungen des RH mit EU-Bezug

- 61 Im Rahmen der Kontaktausschuss-Arbeitsgruppe Strukturfonds IV brachte der RH seine Beteiligung an der koordinierten Prüfung zu „Kosten der Kontrolle“ im Bereich der EU-Strukturfondsmittel zum Abschluss. Das Ergebnis der Prüfung ist im Detail in den TZ 69 bis 81 wiedergegeben.

Über die Kosten der Kontrolle in Österreich für den Prüfungszeitraum 2007 und 2008 berichtete der RH bereits Anfang 2011 (Reihe Bund 2011/3). Die Kernaussagen darin waren:

Die Kosten der Kontrolle des Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 betragen in den ersten beiden Jahren 12,4 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 umsichtiger Prozessgestaltung hätte jedoch solche Fristüberschrei-



BKA BMASK BMF BMLFUW

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

EU-Finanzbericht 2010

tungen und damit das Risiko einer solchen Rückforderung deutlich vermindern können. Zwei wesentliche Kontrollfunktionen wurden zudem erst in der zweiten Jahreshälfte 2010 beauftragt.

Eigenständige RH-Prüfungen mit EU-Bezug

62 Der RH führte verstärkt eigenständige Prüfungen mit EU-Bezug durch und veröffentlichte dazu im Jahr 2010 folgende Berichte:

- „Jährliche Zusammenfassungen der Prüfungen und Erklärungen an die Europäische Kommission“ (Reihe Bund 2010/4);
- „Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung“ (Reihe Bund 2010/8);
- „Ständige Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel“ (Reihe Bund 2010/9) sowie
- „EU-Finanzbericht 2009“ (Reihe Bund 2010/12).

Darüber hinaus setzte der RH im Jahr 2010 Prüfungshandlungen zu folgenden zwei Bereichen:

- LEADER 2007 bis 2013;
- Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL) 2007 bis 2013.

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) – Ausgangslage

63 (1) Im Anschluss an seine im letzten EU-Finanzbericht (Reihe Bund 2010/12) zusammengefasste Erklärung des Europäischen Rechnungshofes zur Zuverlässigkeit zum Haushaltsjahr 2008 informiert der RH im Folgenden über die Zuverlässigkeitserklärungen (ZVE) des Europäischen Rechnungshofes zu den Haushaltsjahren 2009 und 2010.

(2) Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2009⁷¹ zu seiner Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge fest, dass die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen in den Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Bil-

⁷¹ Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2009, ABl. Nr. C 303, S. 1, vom 9. November 2010 und Berichtigung, ABl. Nr. C 334 vom 10. Dezember 2010, S. 1

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

„Kohäsion, Energie und Verkehr“ im wesentlichen Ausmaß mit Fehlern behaftet waren.

Im Haushaltsjahr 2010⁷² waren die Themenkreise „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ und „Kohäsion, Energie und Verkehr“ im wesentlichen Ausmaß mit Fehlern behaftet.

(3) Hinsichtlich seiner Prüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme stellte der Europäische Rechnungshof für das Haushaltsjahr 2009 fest, dass diese hinsichtlich der Verhinderung oder Aufdeckung und Berichtigung der Erstattung überhöhter oder nicht förderfähiger Kosten bedingt wirksam waren.

Für das Haushaltsjahr 2010 gelangte der Europäische Rechnungshof zur Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen insgesamt bedingt wirksam gewährleisteten.

(4) Das Haushaltsjahr 2009 stellte die 16. Jahresrechnung der EU und das Haushaltsjahr 2010 die 17. Jahresrechnung der EU dar, für die der Europäische Rechnungshof keine positive ZVE abgeben konnte, wengleich der Europäische Rechnungshof in seinem Vergleich der Ergebnisse feststellte, dass die von ihm geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote bei den Zahlungen insgesamt in den vergangenen Jahren bis zum Haushaltsjahr 2009 stetig rückläufig war.

Die Prüfungsergebnisse des Europäischen Rechnungshofes für das Haushaltsjahr 2010 ließen bei den Zahlungen im Themenkreis „Kohäsion, Energie und Verkehr“⁷³ einen Anstieg der geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote gegenüber dem Themenkreis „Kohäsion“ von 2009 erkennen.

Der Themenkreis „Kohäsion, Energie und Verkehr“ war im Haushaltsjahr 2010 der fehlerhafteste Bereich. Bei Zahlungen in den übrigen Themenkreisen blieben die vom Europäischen Rechnungshof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquoten aber relativ stabil.

Insgesamt kam es zu einem Anstieg der vom Europäischen Rechnungshof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote bei den Zahlungen von 3,3 % im Jahr 2009 auf 3,7 % im Jahr 2010. Während im

⁷² Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2010, ABl. Nr. C 326 vom 10. November 2011, S. 1

⁷³ Der Themenkreis „Kohäsion“ des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 wurde im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 um die Bereiche „Verkehr und Energie“ erweitert.



BKA BMASK BMF BMLFUW

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

EU-Finanzbericht 2010

Jahr 2009 ein Viertel der überprüften Vorgänge fehlerhaft war, betrug dieser Anteil im Jahr 2010 ein Drittel.

(5) Der Jahresbericht 2009 (bzw. 2010) des Europäischen Rechnungshofes ging entsprechend Art. 319 AEUV in das jährliche Verfahren zur Entlastung der Europäischen Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans der EU ein und stellte die Grundlage für die weiteren Diskussionen auf Ebene des Rates und des Europäischen Parlaments dar.

Maßnahmen zur Erreichung einer uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung

Diskussionsstand im Rahmen des Entlastungsverfahrens

64 Wie der RH in seinen EU-Finanzberichten 2007 (Reihe Bund 2007/7), 2008 (Reihe Bund 2009/5) und insbesondere in seinem EU-Finanzbericht 2009 (Reihe Bund 2010/12, dazu auch Reihe Positionen 2010/1) berichtete, hat das Europäische Parlament in einem immer wiederkehrenden jährlichen Rhythmus seit dem Jahr 2003 die Europäische Kommission aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zu setzen, um einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk (positive Zuverlässigkeitserklärung) des Europäischen Rechnungshofes auch für den Bereich der Zahlungen aus dem Haushalt der EU zu erhalten.

65 (1) Im Rahmen des Entlastungsverfahrens haben sich im Berichtszeitraum die Positionen der Haushaltsbehörde (Rat und Europäisches Parlament) betreffend die wesentlichen kontrollpolitischen Themen, u.a. tolerierbares Fehlerrisiko und Nationale Zuverlässigkeitserklärungen, in einem laufenden Verhandlungsprozess entwickelt. Die Punkte (2) und (3) geben die Standpunkte zum Haushaltsjahr 2009 wieder:

(2) Der Rat vertrat gemäß seinen durch den ECOFIN am 15. Februar 2011 angenommenen Empfehlungen für die Entlastung der Europäischen Kommission für ihre Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2009 folgende Ansicht⁷⁴:

- „Der Rat verlangt von der Europäischen Kommission, die Informationen der jährlichen Zusammenfassungen in ihre Jahresberichte, in ihre Erklärungen der Generaldirektoren und in ihren Synthesebericht einzubeziehen, um den zusätzlichen Nutzen, den diese von den Mitgliedstaaten erstellten jährlichen Zusammenfassungen erbringen, transparent zu machen.

⁷⁴ 5891/11 Add 1, vom 3. Februar 2011, FIN 47, PE-L14

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

- Der Rat betont die Bedeutung von Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen und fordert die konsequente Anwendung dieser Maßnahmen zum Schutz der EU-Finanzmittel.
- Der Rat begrüßt die Einarbeitung der letzten Entwicklungen im Bereich der internationalen Prüfstandards in den Prüfansatz des Europäischen Rechnungshofes, ersucht gleichzeitig, die Bemühungen zu verstärken, Prüfungsergebnisse des Europäischen Rechnungshofes mit den Prüfungsergebnissen von nationalen Prüfbehörden („national audit institutions“) vergleichbar zu machen und fordert die Europäische Kommission auf, die Zusammenarbeit mit den nationalen Prüfbehörden zu verstärken und die Prüfungsergebnisse dieser Prüfbehörden aktiv zu nutzen.“

(3) Das Europäische Parlament formulierte seinen Standpunkt im Entlastungsbericht⁷⁵ und hob insbesondere folgende Punkte hervor:

- „Das Europäische Parlament fordert die Veröffentlichung der jährlichen Zusammenfassungen der Mitgliedstaaten als Teil des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2010. Die Veröffentlichung der jährlichen Zusammenfassungen stellt für das Europäische Parlament einen weiteren Schritt auf dem Weg zu verpflichtenden nationalen Erklärungen durch die Mitgliedstaaten dar.
- Das Europäische Parlament erachtet auch weiterhin die Einführung verpflichtender nationaler Erklärungen auf Ministerebene für unerlässlich. Weiters hält das Europäische Parlament an der Prüfung der nationalen Erklärungen durch einen unabhängigen Prüfer fest. In diesem Zusammenhang fordert das Europäische Parlament die Verantwortung der Mitgliedstaaten (auch bei föderal organisierten Staaten sind nicht die Regionen, sondern der Mitgliedstaat schlussendlich verantwortlich) ein und stellt fest, dass die Rechenschaftspflicht auf beiden Ebenen, der EU-Ebene und der Mitgliedstaats-Ebene, verbessert werden muss.
- Das Europäische Parlament fordert eine Verstärkung der Zusammenarbeit des Europäischen Rechnungshofes mit den nationalen Prüfbehörden in ihrer Funktion als unabhängige externe Prüfer entsprechend den internationalen Prüfstandards. Diese nationalen Prüfbehörden sollen Nationale Bestätigungsvermerke für die Verwaltung von EU-Mitteln ausstellen. Diese Nationalen Bestätigungsvermerke sollen an die mitgliedstaatlichen Regierungen ergehen und im Hinblick auf die Verwendung im Entlastungsverfahren im Wege eines

⁷⁵ A7-0134/2011 vom 14. April 2011, EP, Bericht über die Entlastung der Europäischen Kommission für die Haushaltsführung 2009; angenommen am 10. Mai 2011



BKA BMASK BMF BMLFUW

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

EU-Finanzbericht 2010

- entsprechenden inter-institutionellen Verfahrens an die EU-Organen weitergeleitet werden. Das Europäische Parlament fordert die Europäische Kommission zum wiederholten Mal auf, noch im Jahr 2011 einen Vorschlag für die Einführung von verpflichtenden Nationalen Erklärungen auf Ministerebene, geprüft von einem externen unabhängigen Prüfer – ungeachtet der Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten diesem Vorschlag nicht zustimmen – vorzulegen.
- Das Europäische Parlament drängt auf Einführung des „Modells der einzigen Prüfung“, das der Europäische Rechnungshof bereits im Jahr 2004 vorgeschlagen hat⁷⁶ und bei dem es darum geht, dass jede Kontrollstufe auf der vorhergehenden Kontrollstufe aufbaut, um die Last für die Überprüften zu vermindern.
 - Das Europäische Parlament fordert die Mitgliedstaaten auf, ihr System zur Kontrolle, Aufdeckung und Berichterstattung über Finanzkorrekturen zu verbessern. Das Europäische Parlament wiederholt seine Forderung, die Wiederverwendung von nicht förderfähigen Ausgaben nur im Falle, dass diese von den Mitgliedstaaten selbst entdeckt und gemeldet wurden, zu ermöglichen.
 - Der Europäische Rechnungshof und die Europäische Kommission haben mehrmals betont, dass die Qualität der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ist. Das Europäische Parlament fordert deshalb die Europäische Kommission auf, eine Evaluierung über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten durchzuführen. Diese Evaluierung soll verhindern, dass Mitgliedstaaten, die durch intensive Kontrollen höhere Unregelmäßigkeiten aufdecken, nicht länger diskreditiert werden. Das Europäische Parlament fordert die Europäische Kommission auf, ein „Scoreboard“ über die Qualität der von Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen pro Mitgliedstaat und pro Politikbereich anzufertigen und dieses in ihrem Synthesebericht zu veröffentlichen.
 - Zum Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos fordert das Europäische Parlament die Europäische Kommission auf, eine Studie zur Unterscheidung der Wesentlichkeitsschwelle (vom Europäischen Rechnungshof verwendetes Konzept) und des tolerierbaren Fehlerrisikos (das ein Konzept der internen Kontrolle ist, für die die Europäische Kommission zuständig ist) zu erstellen.

⁷⁶ Stellungnahme Nr. 2/2004 des Europäischen Rechnungshofes zum Modell der „Einzigigen Prüfung“ (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft), ABl. Nr. C 107 vom 30. April 2004, S. 1

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

- Nach der Formulierung seiner Forderungen im Entlastungsbericht im Mai 2011 setzt das Europäische Parlament seinen Weg zu einer positiven Zuverlässigkeitserklärung auch in den Verhandlungen zur neuen Haushaltsordnung der EU vom 4. Oktober 2011 mit Nachdruck fort.“

Reform der EU-Haushaltsordnung

- 66** Der RH berichtete in seinem letzten EU-Finanzbericht (Reihe Bund 2010/12) ausführlich über die aktuelle Entwicklung der EU-Finanzkontrolle insbesondere zur Reform der EU-Haushaltsordnung. Seit Veröffentlichung dieses EU-Finanzberichts im November 2010 fand eine umfangreiche Diskussion sowohl auf Ebene der EU-Organe als auch auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten zum von der Europäischen Kommission im Bemühen um einen effizienteren und effektiveren Vollzug des EU-Haushaltsplans am 22. Dezember 2010 vorgelegten Vorschlag für eine Reform der EU-Haushaltsordnung statt.⁷⁷ Der RH brachte seine Position (Reihe Positionen 2010/1) zu den aktuellen Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle und damit zur Reform der EU-Haushaltsordnung sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene ein.

Der RH bezog in seinem Positionspapier und im EU-Finanzbericht 2009 insbesondere zu den im Haushaltsordnungsentwurf der EU enthaltenen Vorschlägen zu den jährlichen Zusammenfassungen, zu den Nationalen Zuverlässigkeitserklärungen und zum Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos Stellung.

- 67** Die Empfehlungen des RH wurden im Verhandlungsprozess zur Reform der EU-Haushaltsordnung seitens der Europäischen Kommission und des Rates aufgenommen, das Europäische Parlament bekräftigte jedoch in seinem letzten Arbeitspapier⁷⁸ zur ersten Lesung des Entwurfs der geänderten Haushaltsordnung vom 4. Oktober 2011 – in Fortsetzung seiner in der für das Haushaltsjahr 2009 ausgesprochenen Entlastungsentscheidung enthaltenen Bemerkungen – erneut seine Forderungen

⁷⁷ KOM(2010) 815 endgültig „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamtplan der EU (Neufassung) vom 22. Dezember 2010

⁷⁸ A7-0325/2011 vom 4. Oktober 2011, Report on the proposal for a regulation of the EP and of the Council on the financial rules applicable to the annual budget of the Union (COM(2010)0815-C7-0016/2011-2010/0395(COD)), Committee on Budgets, Committee on Budgetary Control, Rapporteurs: Ingeborg Gräßle, Crescenzo Rivellini, Joint committee meetings – Rule 51 of the Rules of Procedure



BKA BMASK BMF BMLFUW

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

EU-Finanzbericht 2010

und beantragte eine Reihe von Änderungen bzw. Ergänzungen zum vorliegenden Haushaltsordnungsentwurf:

1. Bis zum 1. März jeden Jahres hat die akkreditierte Einrichtung die Jahresrechnung und eine Zusammenfassung der endgültigen Prüfberichte und eine Zusammenfassung über die durchgeführten Kontrollen, eine Analyse der Systemschwächen und der korrekativen Maßnahmen zu erstellen. Die Jahresrechnung ist von einer unabhängigen nach internationalen Prüfstandards eingerichteten Prüfeinrichtung zu prüfen. Im Anhang zum Bestätigungsvermerk ist die Fehlerrate pro Fonds anzugeben.
2. Nationale Zuverlässigkeitserklärungen nach dem neuen Art. 56 Abs. 6b des Haushaltsordnungsänderungsentwurfs: Bis zum 15. März eines jeden Jahres müssen die Mitgliedstaaten eine nationale Erklärung für mittels geteilter Verwaltung getätigter Ausgaben abgeben. Die Erklärungen sind auf entsprechender politischer Ebene zu unterzeichnen. In den Erklärungen sind das effektive Funktionieren der internen Kontrollsysteme und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu bestätigen. Die Erklärungen müssen einen Bestätigungsvermerk eines unabhängigen Prüfers enthalten.
3. Der Europäische Rechnungshof und der Kontaktausschuss der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten müssen zu den Guidelines für die Einführung der Nationalen Zuverlässigkeitserklärungen konsultiert werden.
4. Mitgliedstaaten, die eine Nationale Zuverlässigkeitserklärung abgegeben haben, können damit rechnen, dass dieser Umstand bei der Erstellung der Prüf- und Kontrollstrategie und der Risikofestlegung pro Mitgliedstaat der Europäischen Kommission berücksichtigt wird.

Die Position des RH

- 68** Aufgrund des derzeitigen Diskussionsprozesses wiederholt der RH seine Position zur aktuellen Entwicklung der EU-Finanzkontrolle⁷⁹:
- Die Einführung verpflichtender Nationaler Zuverlässigkeitserklärungen, die auf entsprechender mitgliedstaatlicher politischer Ebene abgegeben werden sollen, bedeutet eine weitere Verschiebung von

⁷⁹ Zu den Detailpositionen verweist der RH auf sein Positionspapier zur Reform der EU-Haushaltsordnung (Reihe Positionen 2010/1).

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

- Verantwortung für die Durchführung des EU-Haushaltsplans samt zusätzlicher Verwaltungs- und Kontrolllasten auf die Mitgliedstaaten. Zudem könnte darin eine Änderung der Kontrollhoheit der Entlastungsbehörde (Europäisches Parlament und Rat) der EU gesehen werden.
- Die Erstellung eines Bestätigungsvermerks für die Nationalen Zuverlässigkeitserklärungen durch einen unabhängigen Prüfer könnte für den Fall, dass eine ORKB diese Aufgabe übernimmt, für die externe öffentliche unabhängige Finanzkontrolle eines Mitgliedstaates der EU ein Spannungsfeld bedeuten, wenn die ORKB neben ihrem nationalen Parlament auch EU-Organen gegenüber zu von EU-Recht bestimmten Fristen berichtspflichtig wird.
 - Der RH hält es für zielführend, die bestehenden Prüf- und Kontrollinstrumente auszuschöpfen, die jährlichen Zusammenfassungen der Prüfungen und Erklärungen weiter zu verfeinern und die Nutzung der jährlichen Zusammenfassungen durch die EU-Organen bei der Erstellung ihrer Erklärungen zu optimieren.
 - Der RH empfiehlt, im Zusammenhang mit dem Konzept des tolerierbaren Fehlerrisikos das Risiko von Fehlsteuerungen sowie potenziell negativen Signalwirkungen durch unterschiedliche Fehlertoleranzen im Verhältnis zum erwarteten Nutzen abzuwägen.
 - Der RH hebt weiters hervor, dass die ORKB der Mitgliedstaaten die EU-Finanzkontrolle durch eigeninitiativ oder bi- und multilateral koordiniert durchgeführte Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen stärken können. Zudem können die ORKB der Mitgliedstaaten durch Systemkontrollen von Aufbau- und Ablauforganisationen einen wertvollen Beitrag zur Qualität der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme leisten.
 - Aufgrund der Komplexität der Vorschriften empfiehlt der RH, die Weiterbildung der mit der Abwicklung und der Kontrolle von EU-Fördermittel befassten Mitarbeiter in den nationalen Stellen zu forcieren. Ferner dringt der RH auf eine europaweite, qualitativ hochwertige Weiterbildung der Prüferinnen und Prüfer der Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle. Der RH hat hierzu seinen Beitrag durch die Einrichtung eines „Professional MBA Public Auditing“-Lehrgangs in Kooperation mit der Wirtschaftsuniversität Wien als ersten Schritt geleistet.

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Gebarungsüberprüfung des RH

69 (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 2013⁸⁰ (OP Beschäftigung) für die Jahre 2007 und 2008 und veröffentlichte die Ergebnisse im März 2011 (Reihe Bund 2011/3 „Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013“). Von August bis November 2010 erhob der RH ergänzend dazu die entsprechenden Daten für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010.⁸¹

Die Gebarungsüberprüfung über die Jahre 2007 und 2008 und die daran anschließende Datenerhebung für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010 betrafen das BMASK, das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (BSB, auch „Bundessozialamt“), das BMUKK, das AMS, die Ämter der Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg sowie den Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff).⁸²

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, einen Beitrag zur Diskussion über die Angemessenheit von nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystemen zur Abwicklung von EU-Förderungen zu leisten.

Zu dem am 31. März 2011 übermittelten Prüfungsergebnis (Datenerhebung für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010) nahmen das BMASK, das BMUKK und die Landesregierungen der Länder Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg Stellung. Das AMS, der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff) und die Landesregierungen der Länder Niederösterreich, Steiermark und Wien verzichteten auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen zu den Stellungnahmen des BMASK und der Landesregierung Vorarlberg im Oktober 2011.

⁸⁰ Ein Operationelles Programm ist das von einem Mitgliedstaat vorgelegte und von der Europäischen Kommission angenommene Dokument, das der Umsetzung der strategischen Ziele der EU insgesamt bzw. des jeweiligen Strukturfonds in einem bestimmten, zumeist regional definierten Bereich dient. Das Operationelle Programm Beschäftigung umfasst den beschäftigungspolitischen Teil der Strukturfondsmaßnahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF), die im Rahmen des EU-Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vorgesehen sind, und gilt bundesweit mit Ausnahme des Burgenlandes.

⁸¹ Nicht alle abgefragten Daten waren präzise per 30. Juni 2010 verfügbar, deckten aber die Periode ausreichend genau ab. In der Folge werden daher der Begriff „Mitte 2010“ bzw. „erstes Halbjahr 2010“ und nicht die genaue Bezeichnung 30. Juni 2010 verwendet.

⁸² Für Kärnten beantragt das AMS die Mittel aus dem OP Beschäftigung, Burgenland hat ein eigenes OP (OP Phasing-out Burgenland).

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

(2) In Bezug auf das Kontrollsystem des OP Beschäftigung und die Kostenerfassung verweist der RH im Detail auf seine Darstellungen in seinem Bericht Reihe Bund 2011/3.

Kosten der Kontrolle

Kosten der Kontrolle bezogen auf zu kontrollierende Fördermittel

70.1 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 25: Kosten der Kontrolle im Verhältnis zum Fördermitteleinsatz, 2007 bis Mitte 2010 kumuliert					
	Bewilligte Förderungen	Gemeldete Förderungen ¹	Kosten der Kontrolle inkl. Technische Hilfe ²	Kosten je 100 EUR der bewilligten Förderungen	Kosten je 100 EUR der gemeldeten Förderungen
	in Mill. EUR			in EUR	
AMS	420,31	213,23	16,19	4	8
BSB	122,70	33,52	4,22	3	13
BMUKK	80,31	29,01	2,18	3	8
NÖ	4,30	2,62	0,11	2	4
OÖ	14,75	4,80	0,30	2	6
Sbg	5,67	2,66	0,25	4	9
Stmk	13,98	3,75	0,93	7	25
T	4,98	1,59	0,03	1	2
Vbg	8,40	2,14	0,37	4	17
waff (W)	30,00	12,71	0,44	1	3
Verwaltungsbehörde	4,02	1,24	0,45	– ³	– ³
Bescheinigungsbehörde	–	–	0,25	–	–
Prüfbehörde	–	–	0,59	–	–
Gesamt	709,42	307,27	26,31	4	9

¹ zur Refundierung durch die Europäische Kommission

² Der RH bezog die gesamte Technische Hilfe in die Kontrollkosten ein. Ob in Einzelfällen diesbezügliche Ausgaben für andere Kontrollzwecke angefallen sind, wäre nur sehr aufwändig 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.

Quellen: BMASK/Verwaltungsbehörde, Berechnungen des RH

Die Kosten der Kontrolle für das OP Beschäftigung beliefen sich bis Mitte 2010 auf rd. 26,31 Mill. EUR.

70.2 (1) Der RH errechnete die Kosten der Kontrolle je 100 EUR Förderung. Je nachdem, welche Bezugsbasis herangezogen wurde, ergaben sich unterschiedliche Kosten:

- Die Ausgabenmeldungen der zwischengeschalteten Stellen an die Bescheinigungsbehörde betrafen nur bereits endabgerechnete Projekte. Auf die Summe der gemeldeten Ausgaben bezogen, resultierten 9 EUR Kontrollkosten je 100 EUR Förderung.
- Die bewilligten Förderungen als Bezugsbasis ergaben 4 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.

(2) Nach Auswertung der Daten der Jahre 2007 und 2008 lag die Bandbreite noch zwischen 3 EUR und 13 EUR je 100 EUR Förderung. Durch die zusätzlichen Daten des Jahres 2009 und des ersten Halbjahres 2010 engte sich diese Bandbreite auf 4 EUR bis 9 EUR je 100 EUR Förderung ein. Eine – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – die Sachlage aussagekräftiger wiedergebende Berechnung war jedoch auf Basis der vorhandenen Daten nicht sinnvoll möglich. Diese beiden herangezogenen Bezugsbasen markierten – auf Basis der überprüften Faktenlage – eine Bandbreite, innerhalb der realistischere die Kosten der Kontrolle je 100 EUR Förderung anzusetzen sind. Durch die zusätzlich erhobenen Daten (aus dem Jahr 2009 und dem ersten Halbjahr 2010) reduzierte sich die Bandbreite bereits um die Hälfte.

70.3 *Die Vorarlberger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsergebnis „Datenerhebung für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010“ mit, dass sie die Aussagekraft der Daten der Spalte „Kosten der Kontrolle inkl. Techn. Hilfe“ nicht nachvollziehen könne. Der vom RH verwendete Fragebogen hätte keine klaren und für alle Länder verbindlichen Vorgaben zur Berechnung des Personalmitteleinsatzes beinhaltet. Dies verfälsche insbesondere die Vergleichbarkeit der Daten.*

70.4 Aufgrund der gegebenen internationalen Fragestellung und der Vielzahl der befassten Stellen beschränkte sich die Überprüfung auf eine Datenerhebung mittels Fragebogen. Die Daten wurden vom RH plau-

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

sibilisiert. Weitergehende Erhebungen und Analysen in Bezug auf die unterschiedlichen Kostenerfassungssysteme der Länder erfolgten nicht.

Ausschöpfungsquote

71.1 Die folgenden Tabellen stellen die gemäß dem OP Beschäftigung vorgesehenen Ausgaben (Plan) den gemeldeten bzw. bewilligten Förderungen (Ist) der Jahre 2007 bis Mitte 2010 gegenüber:

Tabelle 26: Ausschöpfungsquote des OP Beschäftigung bis Mitte 2010, nach Institutionen					
	OP 2007 bis 2013 (Plan)	Gemeldete Förderungen bis Mitte 2010 (Ist)	Anteil 2007 bis Mitte 2010 an OP	Bewilligte Förderungen bis Mitte 2010 (Ist)	Anteil 2007 bis Mitte 2010 an OP
	in Mill. EUR ¹	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %
AMS	683,27	213,23	31	420,31	62
BSB	177,80	33,52	19	122,70	69
BMUKK	125,38	29,01	23	80,31	64
BMASK (Verwaltungsbehörde)	41,95	1,24	3	4,02	10
Länder	86,42	30,27	35	82,08	95
Gesamt	1.114,81	307,27	28	709,42	64

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK/Verwaltungsbehörde; OP Beschäftigung; Ausgabenmeldungen der zwischengeschalteten Stellen an die Bescheinigungsbehörde

Tabelle 27: Ausschöpfungsquote des OP Beschäftigung bis Ende 2009 bzw. Mitte 2010, Österreich gesamt

	in Mill. EUR ¹
OP 2007 bis Mitte 2010 (Plan)²	538,49
Gemeldete Förderungen (Ist)	307,27
Anteil an OP	57 %
Bewilligte Förderungen (Ist)	709,42
Anteil an OP	132 %
OP 2007 bis 2009 (Plan)	458,94
Gemeldete Förderungen (Ist)	233,52
Anteil an OP	51 %
Bewilligte Förderungen (Ist)	646,89
Anteil an OP	141 %

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Summe der geplanten Gesamtausgaben der genannten Jahre laut Finanztabellen im OP Beschäftigung

Quellen: BMASK/Verwaltungsbehörde; OP Beschäftigung; Ausgabenmeldungen der zwischengeschalteten Stellen an die Bescheinigungsbehörde

Mitte 2010 betrug die periodenbezogene Ausschöpfungsquote (das sind die aus dem OP Beschäftigung bereits abgerechneten und gemeldeten Förderungsausgaben bezogen auf die Mittel der gesamten Programmperiode 2007 bis 2013) 28 %. Dies entsprach Ausgaben in der Höhe von 307,27 Mill. EUR.

Die bis Mitte 2010 bewilligten Mittel betragen 709,42 Mill. EUR oder 64 % der Gesamtmittel des OP Beschäftigung.

Mitte 2010 lag die jahresbezogene Ausschöpfungsquote (das sind die aus dem OP Beschäftigung bereits abgerechneten und gemeldeten Förderungsausgaben bezogen auf die bis Mitte 2010 geplanten Mittel) mit 57 % noch deutlich hinter den Planwerten des OP Beschäftigung für den Zeitraum 2007 bis Mitte 2010. Ende 2009 betrug sie 51 %. Die Verwaltungsbehörde betrachtete den Rückstand als normal und nicht größer als bei früheren Programmen. Der Anstieg der Ausschöpfungsquote im ersten Halbjahr 2010 unterstützte diese optimistische Ansicht.

Das OP Beschäftigung verteilt die Ausgaben auf die Jahre 2007 bis 2013, tatsächlich können Ausgaben noch bis 2015 getätigt werden. Die bewilligten Mittel lagen für den Zeitraum 2007 bis Mitte 2010 bezogen auf die bis Mitte 2010 geplanten Mittel mit 132 % deutlich über dem Plan.

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

- 71.2** Der RH hatte in seinem Bericht (Reihe Bund 2011/3) auf die hohe Differenz zwischen bewilligten und gemeldeten (d.h. endabgerechneten) Mitteln hingewiesen und vor einer möglichen Häufung notwendiger Kontrollen und damit vor Engpässen gegen Ende der Periode gewarnt. Durch die weiterhin hohe Differenz zwischen bewilligten und gemeldeten Mitteln sah sich der RH in dieser Position bestätigt.
- 71.3** *Das BMASK wies in seiner Stellungnahme zum Prüfungsergebnis „Datenerhebung für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010“ darauf hin, dass die Differenz zwischen bewilligten und gemeldeten Mitteln systemlogisch sei und dass Prüfungen unabhängig von einer Differenz der bewilligten und gemeldeten Mitteln stattfinden würden. Die weiterhin hohe Differenz sei in der gestiegenen Umsetzungsgeschwindigkeit (im betrachteten Zeitraum seien im Durchschnitt mehr Mittel genehmigt als abgerechnet worden) begründet und stelle die Bestätigung für die nichtlineare Umsetzung des Programms dar.*
- 71.4** Der RH wies neuerlich aufgrund der Häufung der notwendigen Kontrollen auf mögliche Engpässe im weiteren Programmverlauf hin.

Konsolidierte Daten
für den internationalen Vergleich

Kostenfelder der Kontrolle

- 72** Aus den erhobenen Daten der einzelnen überprüften Stellen erstellte der RH zu Vergleichszwecken den im Folgenden wiedergegebenen konsolidierten Bericht mit aggregierten Daten, der die Kosten des OP Beschäftigung auf nationaler Ebene sowie getrennt nach Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde sowie Prüfbehörde darstellte.

Ausgehend von einer detaillierten Analyse der anfallenden Kontrolltätigkeiten zeigten sich folgende Kostenfelder im Bereich der Kontrolle (im weiteren Sinn):⁸³

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

⁸³ Die Kosten der Mid-term- und Ex-post-Evaluation sowie des Programmabschlusses fielen erst nach 2009 an.

Für alle diese Felder fielen in erster Linie Personalkosten an, weiters direkte Sachkosten (z.B. IT) sowie Gemeinkosten (z.B. Mieten, Verwaltungs-Overheads). Manche überprüften Stellen vergaben Teile ihrer Arbeiten an externe Dienstleistungsunternehmen. In diesen Fällen ergaben die entsprechenden Entgelte die Kosten der Kontrolltätigkeit.

Ex-ante-Evaluierung und Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

73 (1) Die Ex-ante-Evaluierung wurde an ein Wirtschaftsforschungsinstitut ausgelagert und verursachte im Jahr 2007 Kosten von rd. 29.000 EUR. Rund die Hälfte (rd. 14.000 EUR) wurde im Rahmen der Förderungsmaßnahme „Technische Hilfe“ von der Europäischen Kommission finanziert.

(2) Die Kosten für die Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 28: Kosten der Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme			
Jahr	Kosten	davon als Technische Hilfe abgerechnet	Arbeitsstunden
	(in EUR)		
2006	48.000		1.006
2007	297.000	176.000	3.012
2008	561.000	325.000	5.210
2009	196.000		4.056
2010 (1. HJ)	53.000	26.000	458
Gesamt	1.155.000	527.000	13.742

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Die Gesamtkosten für die Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme beliefen sich für den überprüften Zeitraum auf rd. 1,16 Mill. EUR, wobei 527.000 EUR als Technische Hilfe abgerechnet wurden. Die Kosten, die bei den Bescheinigungs- und Prüfbehörden zur Einrichtung der Systeme anfielen (z.B. Stellungnahmen), waren enthalten (175.000 EUR und 279.000 EUR).

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Kontrollaktivitäten der Verwaltungsbehörde und der zwischengeschalteten verwaltenden Stellen

- 74 (1) Für die Prüfung der Projektauswahl fielen bei der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten verwaltenden Stellen folgende Kosten an:

Tabelle 29: Kosten der Projektauswahl			
Jahr	Kosten	davon als Technische Hilfe abgerechnet	Arbeitsstunden
2007	1.361.000	215.000	19.273
2008	2.001.000	325.000	27.438
2009	2.123.000	364.000	30.677
2010 (1. HJ)	1.521.000	205.000	22.524
Gesamt	7.006.000	1.109.000	99.912

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Die Gesamtkosten für die Projektauswahl betragen rd. 7,01 Mill. EUR. Davon entfielen rd. 1,11 Mill. EUR auf Technische Hilfe.

- (2) Für die Kontrolle der Projekte anhand von Unterlagen und vor Ort (First Level Control) fielen bei der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten verwaltenden Stellen folgende Kosten an:

Tabelle 30: Kosten First Level Control			
Jahr	Kosten	davon als Technische Hilfe abgerechnet	Arbeitsstunden
2007	2.617.000	320.000	42.631
2008	4.116.000	574.000	61.375
2009	5.504.000	1.020.000	74.719
2010 (1. HJ)	2.515.000	525.000	33.617
Gesamt	14.752.000	2.439.000	212.342

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Die Gesamtkosten für die Kontrolle der Projekte anhand von Unterlagen und vor Ort (First Level Control) betragen rd. 14,75 Mill. EUR. Davon entfielen rd. 2,44 Mill. EUR auf Technische Hilfe.

(3) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der projektbezogenen Kontrollen anhand von Unterlagen und vor Ort (First Level Control):

Tabelle 31: Anzahl der kontrollierten Projekte	
Jahr	Anzahl der Projekte
2007	11.842
2008	14.613
2009	19.061
2010 (1. HJ)	7.356

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Begriff Projekt sowohl sehr kleine Maßnahmen, wie die Förderung eines Kursbesuchs, als auch sehr umfangreiche Maßnahmen, wie den Betrieb einer „geschützten Werkstatt“, umfasst. Demgemäß variierten sowohl die jeweiligen Projektausgaben als auch der Kontrollaufwand je Projekt sehr stark.

Die Verwaltungskontrollen der First Level Control umfassen gemäß den Vorschriften alle Projekte. Bei den Vor-Ort-Prüfungen lag der (angestrebte) Prüfungsanteil, abhängig von der zwischengeschalteten Stelle bzw. dem zugrunde liegenden Projekt, zwischen 30 % und 100 %. Die Daten der Vor-Ort-Prüfungen wurden im Akt dokumentiert, jedoch nicht österreichweit zusammengefasst, weshalb keine gesamthaften Auswertungen möglich waren.

(4) Fehler bzw. falsche Angaben während der Projektprüfung wurden ebenfalls im jeweiligen Verwaltungsakt dokumentiert. Eine Auswertung fand mangels technischer Voraussetzungen nicht statt.

(5) Für das Monitoring des OP Beschäftigung fielen bei der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten verwaltenden Stellen folgende Kosten an:

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Tabelle 32: Kosten Monitoring OP Beschäftigung			
Jahr	Kosten	davon als Technische Hilfe abgerechnet	Arbeitsstunden
2007	529.000	280.000	4.512
2008	755.000	293.000	7.899
2009	966.000	370.000	9.909
2010 (1. HJ)	707.000	390.000	5.356
Gesamt	2.957.000	1.333.000	27.676

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Die Gesamtkosten für das Monitoring des OP Beschäftigung betragen rd. 2,96 Mill. EUR. Davon entfielen rd. 1,33 Mill. EUR auf Technische Hilfe.

(6) Insgesamt beliefen sich die bisherigen (bis Mitte 2010) Kosten für die laufende Kontrolltätigkeit bei der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten verwaltenden Stellen auf rd. 24,72 Mill. EUR, wovon rd. 4,88 Mill. EUR auf die Technische Hilfe entfielen.

Kontrollaktivitäten der Bescheinigungsbehörde und der zwischengeschalteten bescheinigenden Stellen

- 75 (1) Bei der Bescheinigungsbehörde und den zwischengeschalteten bescheinigenden Stellen fielen für die Bescheinigung der Ausgaben folgende Kosten an:

Tabelle 33: Kosten Bescheinigung der Ausgaben		
Jahr	Kosten (in EUR)	Arbeitsstunden
2008	1.000	21
2009	39.000	922
2010 (1. HJ)	38.000	808
Gesamt	78.000	1.751

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Zusätzlich zu diesen Kosten für die Bescheinigung der Ausgaben fielen für die Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei der Bescheinigungsbehörde folgende Kosten an:

Tabelle 34: Kosten für Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei der Bescheinigungsbehörde		
Jahr	Kosten (in EUR)	Arbeitsstunden
2008	110.000	2.100
2009	52.000	1.000
2010 (1. HJ)	13.000	250
Gesamt	175.000	3.350

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Diese Aufstellungen zeigen, dass die Bescheinigungsbehörde in den Jahren 2008 und 2009 deutlich mehr Ressourcen und Kosten für die Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems aufwendete als für die Bescheinigung der Ausgaben.

(2) Insgesamt fielen bei der Bescheinigungsbehörde und den zwischengeschalteten bescheinigenden Stellen Kosten in der Höhe von 253.000 EUR für das OP Beschäftigung an.

(3) Im ersten Quartal 2010 lehnte die Bescheinigungsbehörde erstmals Zahlungsforderungen in größerer Höhe (rd. 19 Mill. EUR) aufgrund der Verletzung verschiedener Formvorschriften ab.

Kontrollaktivitäten der Prüfbehörde und der zwischengeschalteten prüfenden Stellen

76 (1) Bei der Prüfbehörde und den zwischengeschalteten prüfenden Stellen fielen für die Prüftätigkeit (Second Level Control, inkl. Systemprüfungen) folgende Kosten an:

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Tabelle 35: Kosten Second Level Control		
Jahr	Kosten (in EUR)	Arbeitsstunden
2009	68.000	1.500
2010 (1. HJ)	243.000	3.337
Gesamt	311.000	4.837

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Bis Ende 2009 wurden keine Stichprobenprüfungen durchgeführt.

Zusätzlich zu diesen Kosten für die Prüftätigkeit fielen für die Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems und die Stellungnahme zu dessen Beschreibung⁸⁴ bei der Prüfbehörde folgende Kosten an:

Tabelle 36: Kosten für Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei der Prüfbehörde		
Jahr	Kosten (in EUR)	Arbeitsstunden
2007	81.000	2.100
2008	81.000	2.100
2009	117.000	2.600
Gesamt	279.000	6.800

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Diese Aufstellungen zeigen, dass bei der Prüfbehörde zu Beginn der Programmperiode nur Kosten für die Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems anfielen und erst ab dem Jahr 2009 Kosten für die Prüftätigkeit.

Insgesamt fielen bei der Prüfbehörde und den zwischengeschalteten prüfenden Stellen Kosten in der Höhe von 590.000 EUR an.

(2) Folgende Tabelle zeigt die bisherigen (bis Mitte 2010) Prüftätigkeiten (Stichprobenprüfung einzelner Förderfälle) der Prüfbehörde bzw. der zwischengeschalteten prüfenden Stellen:

⁸⁴ Die Prüfbehörde hat zu Beginn der Programmperiode eine Stellungnahme zur durch die Verwaltungsbehörde zu erstellenden Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu verfassen und der Europäischen Kommission zu übermitteln.



BKA BMASK BMF BMLFUW

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

EU-Finanzbericht 2010

Tabelle 37: Prüftätigkeit Second Level Control	
	2007 bis 1. HJ 2010
Geprüfte Mittel	4,51 Mill. EUR
Geprüfte Projekte	25

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Gesamtkosten bis Mitte 2010

- 77** Die folgende Tabelle fasst die Kosten der Kontrolle, die in den Tabellen der TZ 73–76 im Detail abgebildet sind, zusammen. Von der Gesamtsumme der erhobenen Kosten der Kontrolle von rd. 26,29 Mill. EUR⁸⁵ entfielen rd. 25,45 Mill. EUR auf die Verwaltungsbehörde, 253.000 EUR auf die Bescheinigungsbehörde und 590.000 EUR auf die Prüfbehörde (jeweils mit zwischengeschalteten Stellen).

⁸⁵ Die Abweichung gegenüber den in TZ 70 ausgewiesenen Kosten von 26,31 Mill. EUR ist auf Rundungsdifferenzen (einmal Berechnung je Stelle über alle Aktivitäten, einmal je Aktivität über alle Stellen) zurückzuführen.

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Tabelle 38: Gesamtübersicht der Kosten der Kontrolle (in EUR)						
Kostenfelder	2006	2007	2008	2009	2010 (1. HJ)	Gesamt
Ex-ante-Evaluierung (Verwaltungsbehörde)	–	29.000	–	–	–	29.000
Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme	48.000	297.000	561.000	196.000	53.000	1.155.000
davon						
<i>Verwaltungsbehörde</i>	48.000	216.000	370.000	27.000	40.000	701.000
<i>Bescheinigungsbehörde</i>	–	–	110.000	52.000	13.000	175.000
<i>Prüfbehörde</i>	–	81.000	81.000	117.000	–	279.000
Projektauswahl (Verwaltungsbehörde)	–	1.361.000	2.001.000	2.123.000	1.521.000	7.006.000
First Level Control (Verwaltungsbehörde)	–	2.617.000	4.116.000	5.504.000	2.515.000	14.752.000
Monitoring (Verwaltungsbehörde)	–	529.000	755.000	966.000	707.000	2.957.000
Ausgabenbescheinigung (Bescheinigungsbehörde)	–	–	1.000	39.000	38.000	78.000
Second Level Control (Prüfbehörde)	–	–	–	68.000	243.000	311.000
Summe	48.000	4.833.000	7.434.000	8.896.000	5.077.000	26.288.000¹

¹ Die Abweichung zu TZ 70 (26,31 Mill. EUR) ist auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Quelle: RH

Vergleich zwischen der Kostenberechnung nach dem Standardkostenmodell (Kostenträgerrechnung) und einem Alternativmodell (Kostenstellenrechnung)

78.1 (1) Die bisherigen Berechnungen wurden nach dem Standardkostenmodell durchgeführt. Im Standardkostenmodell werden die Kosten (gewichteter Durchschnitt aller Lohnkosten) pro Stunde mit der Anzahl der durchschnittlich für eine Kontrolltätigkeit aufgewendeten Stunden multipliziert. Das Ergebnis wird dann mit der Anzahl der durchgeführten Kontrollen (oder Prüfungen) multipliziert.

Im Rahmen der internationalen Arbeitsgruppe Strukturfonds IV erfolgte zu Vergleichszwecken auch eine Berechnung nach einem alternativen Berechnungsmodell. Dabei wurden die Gesamtkosten je Organisationseinheit durch die Anzahl der Mitarbeiter der Organisa-

tionseinheit dividiert. Dieses Ergebnis wurde mit der Anzahl der Mitarbeiter, die Kontrolltätigkeiten ausführten, multipliziert.

Das Standardkostenmodell weist aufgrund der Analyse und schrittweisen Bewertung der verschiedenen Kontrolltätigkeiten einen höheren Detaillierungsgrad und eine höhere Genauigkeit auf als das alternative Berechnungsmodell. Bei diesem spielt beispielsweise die Frage der Fremdkosten dann eine größere Rolle, wenn in den Organisationsteilen, die Kontrollaufgaben wahrnehmen, deutlich höhere oder niedrigere Fremdkosten als im Durchschnitt der gesamten Organisationseinheit anfallen. Die Erhebung der Kosten nach dem Standardkostenmodell verursacht durch den hohen Detaillierungsgrad einen höheren Aufwand als beim alternativen Modell.

(2) Bei einer Berechnung nach dem Alternativmodell ergab sich für die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschalteten verwaltenden Stellen folgendes Bild:

Tabelle 39: Kosten Verwaltungsbehörde und zwischengeschaltete verwaltende Stellen nach der alternativen Berechnungsmethode		
Jahr	Kosten (in EUR)	Anzahl der Prüfer in VBÄ
2007	4.447.000	54,3
2008	6.702.000	79,8
2009	8.088.000	92,8
2010 (1. HJ) ¹	4.102.500	92,2
Gesamt	23.339.500	

¹ budgetierte Kosten für das gesamte Jahr halbiert

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Während die Kosten für die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschalteten verwaltenden Stellen nach dem Standardkostenmodell 25,45 Mill. EUR betragen, waren diese bei der alternativen Berechnung mit 23,34 Mill. EUR um 2,11 Mill. EUR niedriger.

(3) Bei der Bescheinigungsbehörde und den zwischengeschalteten bescheinigenden Stellen war mangels geeigneter Daten eine alternative Kostenberechnung nicht zweckmäßig.

(4) Bei einer Berechnung nach dem Alternativmodell ergab sich für die Prüfbehörde und die zwischengeschalteten prüfenden Stellen folgendes Bild:

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Tabelle 40: Kosten Prüfbehörde und zwischengeschaltete prüfende Stellen nach der alternativen Berechnungsmethode		
Jahr	Kosten (in EUR)	Anzahl der Prüfer in VBÄ
2007	81.000	1,25
2008	81.000	1,25
2009	638.000	5,50
2010	nicht erfasst	–
Gesamt	800.000	

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Bei der Berechnung nach dem Standardkostenmodell ergaben sich für die Prüfbehörde und die zwischengeschalteten prüfenden Stellen 2007 bis 2009 Kosten in der Höhe von rd. 350.000 EUR, bei der alternativen Berechnung waren diese mit 800.000 EUR um rd. 450.000 EUR höher.

78.2 Der RH schloss aus den Vergleichszahlen, dass bei einer großen Grundgesamtheit, wie beispielsweise bei der Anzahl der Prüfer der Verwaltungsbehörde, die einfachere Alternativmethode zu einem ähnlichen Ergebnis kommt wie die aufwendige Standardkostenmethode.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen zur Kostenerhebung in Österreich

79 Da die Kostenerfassung in den überprüften Stellen nicht speziell auf ESF-kofinanzierte Förderungen ausgerichtet war, mussten die für Kontrollen dieser Förderungen benötigten Leistungszeiten weitgehend geschätzt werden. Diese Schätzungen waren zumindest in den drei großen Organisationen AMS, BMASK/Bundessozialamt 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 bestimmte Kontrolltätigkeiten (Systemprüfungen) erst ab 2009 angefallen waren. Stichprobenprüfungen wurden ab 2010 durchgeführt.

Eine Darstellung der ermittelten Kosten anhand des Indikators „Kosten der Kontrolle je EUR Fördermittel“ ergab – je nach Bezugsbasis – Kosten der Kontrolle zwischen 4 EUR und 9 EUR je 100 EUR Fördermittel. Eine genauere Bestimmung war aufgrund des beschränkten Detaillierungsgrads der verfügbaren Daten nicht möglich. Im Vergleich



BKA BMASK BMF BMLFUW

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

EU-Finanzbericht 2010

zum Bericht des RH Reihe Bund 2011/3, der sich auf die Daten der Jahre 2007 und 2008 stützte, konkretisierte sich die Bandbreite. Ein realitätsnaher Wert bezogen auf die Gesamtperiode liegt nach Ansicht des RH in der aktuellen Bandbreite zwischen 4 EUR und 9 EUR.

Durch die frühzeitige Prüfung des RH wurde das Bewusstsein für die Bedeutung des Themas der Kosten der Kontrolle geschaffen und die Verfügbarkeit der Daten bereits ab Beginn der Gesamtförderungsperiode sichergestellt. Nacherhebungen ermöglichen einen größeren Prüfungszeitraum und dadurch realitätsnähere Werte. Durch seine Prüfung konnte der RH präventiv tätig werden.

Internationaler
Bericht

80 Die Ergebnisse dieser Überprüfungen flossen zu Vergleichszwecken in die koordinierte Prüfung der Arbeitsgruppe Strukturfonds IV⁸⁶ 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. Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde in der Sitzung des Kontaktausschusses im Oktober 2011 angenommen.

Einleitend zum folgenden Abschnitt wird darauf hingewiesen, dass das System der Strukturfonds in den Mitgliedstaaten unterschiedlich organisiert war und diese Unterschiede die Kosten der Kontrolle beeinflussen können.

In der Arbeitsgruppe wurden die Kosten der Kontrolle für den Zeitraum 2007 bis 2009 anhand der Berechnungen nach dem Standardkostenmodell (Kostenträgerrechnung) und nach einem alternativen Berechnungsmodell (Kostenstellenrechnung) dargestellt. Dabei zeigte sich, dass der Unterschied zwischen diesen beiden Berechnungsmodellen in Österreich mit rd. 4 % (Standardkostenmodell rd. 19,18 Mill. EUR, alternatives Modell rd. 20,04 Mill. EUR) sehr gering ausfiel, während beispielsweise in Deutschland die Kosten bei Berechnung nach dem Standardkostenmodell mit rd. 60,95 Mill. EUR

⁸⁶ Die vom Kontaktausschuss eingerichtete Arbeitsgruppe Strukturfonds führt seit dem Jahr 2000 ein fortlaufendes Programm der Zusammenarbeit von ORKB durch. Die Arbeitsgruppe erhielt im Dezember 2008 den (vierten) Auftrag, eine koordinierte Untersuchung durchzuführen und darüber Bericht zu erstatten. Das Thema dieser Arbeitsgruppe lautete „Kosten der Kontrollen“ im Bereich der EU-Strukturfonds (Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)) der Programmperiode 2007 bis 2013.

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

nur rd. 8 % der Kosten im Vergleich zum alternativen Berechnungsmodell (rd. 765,53 Mill. EUR) betragen. Im Allgemeinen zeigte sich, dass das Standardkostenmodell niedrigere Kosten der Kontrolle auswies als das alternative Berechnungsmodell. Eine Analyse der Ursachen erfolgte nicht. Die Arbeitsgruppe gab dem Standardkostenmodell den Vorzug und legte ihren weiteren Analysen dessen Ergebnisse zugrunde. Nach Auffassung des RH waren – gestützt auf die nationalen Ergebnisse – die beiden Modelle als gleichwertig zu betrachten (siehe TZ 78).

- 81** (1) In der nachfolgenden Tabelle ist der Ausschöpfungsgrad der einzelnen Programme anhand der bewilligten, der bereits ausbezahlten und der gemeldeten Förderungen dargestellt:



BKA BMASK BMF BMLFUW

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

EU–Finanzbericht 2010

Tabelle 41: Vergleich der Ausschöpfungsgrade 2007 bis 2009

	Geprüfte OP	Gesamt- volumen der geprüften OP	Bewilligte Förderungen 2007 bis 2009	Bewilligte Förderungen 2007 bis 2009	Zahlungen an Begüns- tigte 2007 bis 2009	Zahlungen an Begüns- tigte 2007 bis 2009	Gemeldete Förderungen 2007 bis 2009	Gemeldete Förderungen 2007 bis 2009
	Anzahl	in 1.000 EUR		in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %
Österreich	1 ESF	1.114.814	648.400	58,16	406.760	36,49	233.520	20,95
Bulgarien	1 EFRE	1.601.275	475.700	29,71	36.500	2,28	–	–
Tschechische Republik	7 EFRE	5.481.214	3.201.746	58,41	710.887	12,97	209.501	3,82
Deutschland	1 ESF	5.344.316	2.244.068	41,99	583.748	10,92	449.676	8,41
Ungarn	1 ESF	3.548.302	751.608	21,18	65.963	1,86	9.265	0,26
Ungarn	2 EFRE	4.674.296	2.604.421	55,72	729.563	15,61	343.010	7,34
Italien	2 EFRE	1.529.646	170.004	11,11	73.988	4,84	149.334	9,76
Lettland	3 (ESF, EFRE, EFRE/KF)	5.746.275	2.887.687	50,25	483.847	8,42	310.956	5,41
Niederlande	1 ESF	1.498.847	1.220.800	81,45	30.000	2,00	120.902	8,07
Niederlande	2 EFRE	749.625	683.968	91,24	41.267	5,51	51.264	6,84
Polen	16 EFRE	20.057.674	5.708.504	28,46	1.511.628	7,54	1.487.333	7,42
Portugal	1 ESF	8.736.190	4.823.333	55,21	1.069.760	12,25	802.097	9,18
Slowakei	1 EFRE	905.035	420.001	46,41	50.620	5,59	–	–
Slowenien	1 ESF	889.058	405.728	45,64	90.486	10,18	3.243	0,36
Slowenien	1 EFRE	2.011.470	911.027	45,29	506.035	25,16	78.641	3,91

EFRE: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, ESF: Europäischer Sozialfonds, KF: Kohäsionsfonds

Quelle: Bericht an den Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Rechnungshofes über die parallele Prüfung zu den Kosten für die Kontrollen der Strukturfonds von der Arbeitsgruppe „Strukturfonds“, 2011

Im Vergleich zu den anderen elf EU-Mitgliedstaaten erzielte Österreich einen hohen Ausschöpfungsgrad.

(2) Aufgrund der großen Ausschöpfungsunterschiede setzte die Arbeitsgruppe die erhobenen Kosten der Kontrolle in Bezug zu 3/7 des indikativen Gesamtprogrammolumens.⁸⁷ Weiters nahm sie eine Korrektur der Kosten um die Lohnunterschiede vor.⁸⁸ Damit ergab sich folgendes Bild:

⁸⁷ EU-Mittel und nationale Kofinanzierung

⁸⁸ Die Daten der Slowakei waren nicht verfügbar.

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Tabelle 42: Kosten der Kontrolle in % am Programmvolumen				
	Kosten der Kontrolle 2007 bis 2009	3/7 des indikativen Programmvolumens 2007 bis 2013	Kosten der Kontrolle	Korrigiert um die Lohnunterschiede
	in 1.000 EUR		in %	
Österreich	19.184	477.777	4,02	2,79
Bulgarien	2.462	686.261	0,36	2,47
Tschechische Republik	19.894	2.349.092	0,85	1,67
Deutschland	60.952	2.290.421	2,66	1,71
Ungarn	52.147	3.523.971	1,48	2,59
Italien	5.547	655.563	0,85	0,71
Lettland	14.768	2.462.689	0,60	0,98
Niederlande	14.911	963.631	1,55	1,09
Polen	48.097	8.596.146	0,56	1,36
Portugal	20.234	3.744.081	0,54	0,41
Slowenien	13.444	1.243.084	1,08	1,43

Quelle: Bericht an den Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Rechnungshofes über die parallele Prüfung zu den Kosten für die Kontrollen der Strukturfonds von der Arbeitsgruppe „Strukturfonds“, 2011

Gemäß der Berechnung der Arbeitsgruppe anhand eines fiktiven Ausschöpfungsgrads von 3/7 betragen die Kosten der Kontrolle in Österreich rd. 4 EUR je 100 EUR Förderung und lagen damit am unteren Rand der vom RH erhobenen Bandbreite von 4 bis 9 EUR je 100 EUR Förderung (siehe TZ 70). Bereinigt um die Lohnunterschiede betragen die Kosten in Österreich rd. 3 EUR je 100 EUR Fördermittel. Dieser Wert stellte im internationalen Vergleich einen Spitzenwert dar, der sich allerdings in Anbetracht des in Österreich erzielten Programmfortschritts deutlich relativiert. Während in Österreich rd. 21 % des Gesamtvolumens gemeldete Förderungen darstellten, waren in sämtlichen anderen Mitgliedstaaten weniger als die Hälfte davon bis gar keine Meldungen an die Europäische Kommission erfolgt.

(3) Insgesamt zeigte sich, dass in den überprüften Ländern keine ausreichenden Daten für eine exakte Bestimmung der Kosten der Kontrolle vorlagen und dass ein großer Teil der Kontrollen extern vergeben war (in Österreich rd. 29 %), was nach Auffassung der Arbeitsgruppe das Risiko eines Know-how-Verlustes für die Verwaltung barg.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Entwicklung von öffentlichem Defizit und Verschuldung in der EU

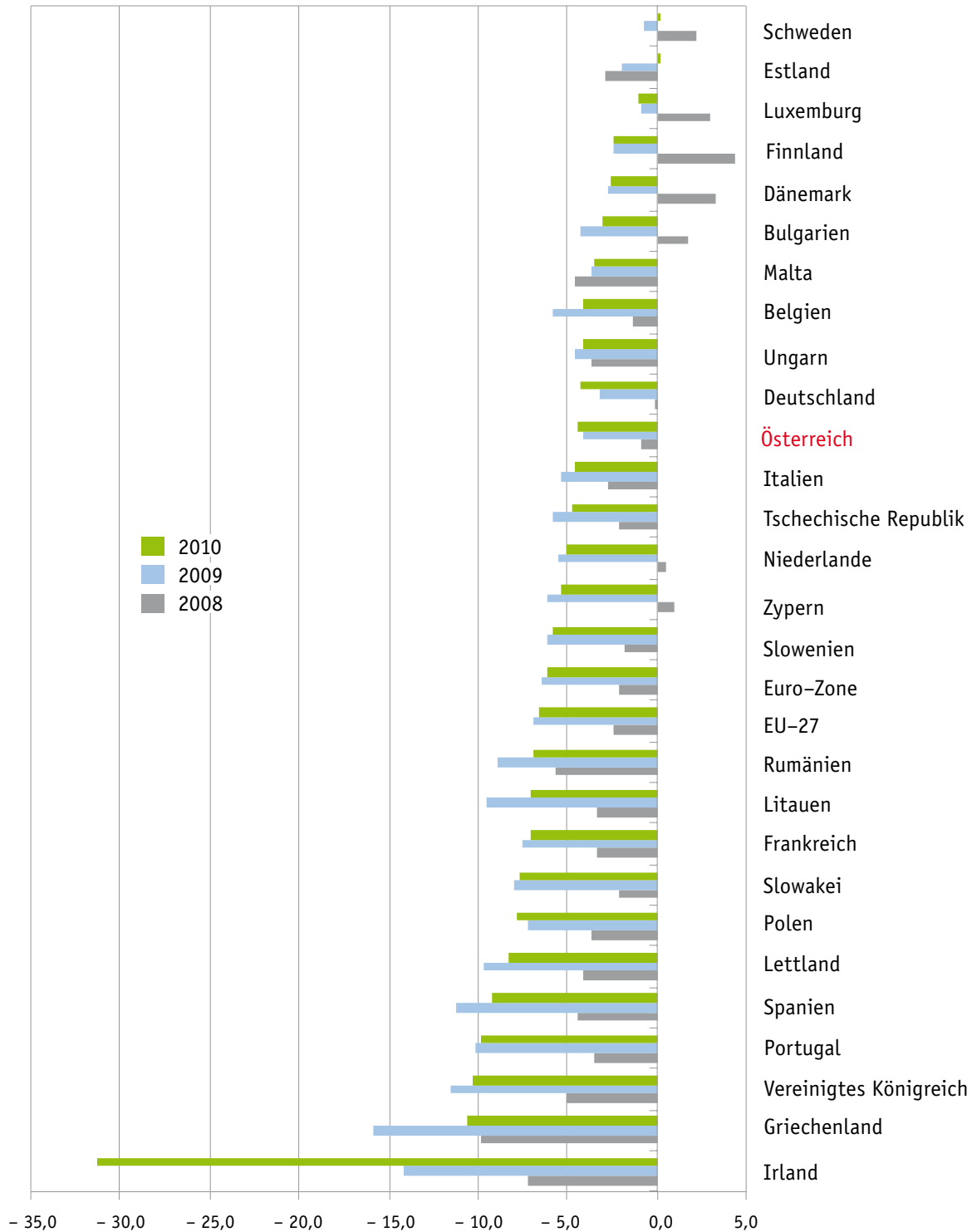
82 Im Jahr 2010 sank das öffentliche Defizit sowohl im Euro-Währungsgebiet als auch in der gesamten EU leicht, während der öffentliche Schuldenstand wie im Vorjahr deutlich anstieg. Im Euro-Währungsgebiet sank das öffentliche Defizit von 6,4 % auf 6,2 % und der öffentliche Schuldenstand stieg von 79,8 % auf 85,4 % des BIP. Betrachtet man die gesamte EU-27, sank das öffentliche Defizit von 6,9 % auf 6,6 % und der öffentliche Schuldenstand stieg von 74,7 % auf 80,2 % des BIP. Während im Jahr 2008 sieben Mitgliedstaaten einen Haushaltsüberschuss und 20 Mitgliedstaaten ein Defizit aufwiesen, waren im Jahr 2009 die Haushaltssalden aller Mitgliedstaaten negativ. Im Jahr 2010 waren dies 25, Schweden und Estland hatten einen minimalen Haushaltsüberschuss.

Die Abbildungen 18 und 19 sowie die Tabellen 43 und 44 geben die von der Europäischen Kommission (Eurostat) veröffentlichten Daten mit Stand November 2011 wieder:⁸⁹

⁸⁹ Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, zweimal im Jahr (März und September) Daten zu Defizit und Schuldenstand des Staates an die Europäische Kommission zu übermitteln (Maastricht-Notifikation). Die Daten werden von Eurostat geprüft und veröffentlicht. Für Österreich erfolgt die Übermittlung durch STATISTIK AUSTRIA.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Abbildung 18: Öffentliches Defizit in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen)



Quelle: Eurostat, Defizit/Überschuss des Staates; Stand November 2011



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

Tabelle 43: Öffentliches Defizit in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen)

	Öffentliches Defizit in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP		
	2008	2009	2010
Belgien	- 1,3	- 5,8	- 4,1
Bulgarien	1,7	- 4,3	- 3,1
Dänemark	3,2	- 2,7	- 2,6
Deutschland	- 0,1	- 3,2	- 4,3
Estland	- 2,9	- 2,0	0,2
Finnland	4,3	- 2,5	- 2,5
Frankreich	- 3,3	- 7,5	- 7,1
Griechenland	- 9,8	- 15,8	- 10,6
Irland	- 7,3	- 14,2	- 31,3
Italien	- 2,7	- 5,4	- 4,6
Lettland	- 4,2	- 9,7	- 8,3
Litauen	- 3,3	- 9,5	- 7,0
Luxemburg	3,0	- 0,9	- 1,1
Malta	- 4,6	- 3,7	- 3,6
Niederlande	0,5	- 5,6	- 5,1
Österreich	- 0,9	- 4,1	- 4,4
Polen	- 3,7	- 7,3	- 7,8
Portugal	- 3,6	- 10,1	- 9,8
Rumänien	- 5,7	- 9,0	- 6,9
Schweden	2,2	- 0,7	0,2
Slowakei	- 2,1	- 8,0	- 7,7
Slowenien	- 1,9	- 6,1	- 5,8
Spanien	- 4,5	- 11,2	- 9,3
Tschechische Republik	- 2,2	- 5,8	- 4,8
Ungarn	- 3,7	- 4,6	- 4,2
Vereinigtes Königreich	- 5,0	- 11,5	- 10,3
Zypern	0,9	- 6,1	- 5,3
EU- 27	- 2,4	- 6,9	- 6,6
Euro- Zone	- 2,1	- 6,4	- 6,2

Quelle: Eurostat, Defizit/Überschuss des Staates; Stand November 2011

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Abbildung 19: Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP
(zu Marktpreisen)



Quelle: Eurostat, Öffentlicher Bruttoschuldenstand; Stand November 2011

Tabelle 44: Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen)			
	Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP		
	2008	2009	2010
Belgien	89,3	95,9	96,2
Bulgarien	13,7	14,6	16,3
Dänemark	34,5	41,8	43,7
Deutschland	66,7	74,4	83,2
Estland	4,5	7,2	6,7
Finnland	33,9	43,3	48,3
Frankreich	68,2	79,0	82,3
Griechenland	113,0	129,3	144,9
Irland	44,3	65,2	94,9
Italien	105,8	115,5	118,4
Lettland	19,8	36,7	44,7
Litauen	15,5	29,4	38,0
Luxemburg	13,7	14,8	19,1
Malta	62,2	67,8	69,0
Niederlande	58,5	60,8	62,9
Österreich	63,8	69,5	71,8
Polen	47,1	50,9	54,9
Portugal	71,6	83,0	93,3
Rumänien	13,4	23,6	31,0
Schweden	38,8	42,7	39,7
Slowakei	27,8	35,5	41,0
Slowenien	21,9	35,3	38,8
Spanien	40,1	53,8	61,0
Tschechische Republik	28,7	34,4	37,6
Ungarn	72,9	79,7	81,3
Vereinigtes Königreich	54,8	69,6	79,9
Zypern	48,9	58,5	61,5
EU- 27	62,5	74,7	80,2
Euro- Zone	70,1	79,8	85,4

Quelle: Eurostat, Defizit/Überschuss des Staates; Stand November 2011

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

- 83** Nachdem das öffentliche Defizit in Österreich im Jahr 2008 noch bei 0,9 % gelegen war, stieg es im Jahr 2009 auf 4,1 % und im Jahr 2010 auf 4,4 % des BIP an. Der öffentliche Schuldenstand stieg von 63,8 % im Jahr 2008 auf 71,8 % des BIP im Jahr 2010.

Österreich konnte den Verpflichtungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU („Maastricht-Kriterien“, TZ 88) nicht nachkommen. Am 2. Dezember 2009 entschied der Rat, das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) gegen Österreich zu eröffnen, und sprach konkrete Empfehlungen aus⁹⁰, damit das Defizit bis 2013 wieder unter dem Referenzwert von 3 % des BIP zu liegen kommt. Mit Ende 2010 waren gegen insgesamt 23 EU-Mitgliedstaaten VÜD eingeleitet.

- 84** Das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014⁹¹ (Stand April 2011) sieht vor, das öffentliche Defizit von 4,6 %⁹² im Jahr 2010 auf 2,4 % des BIP im Jahr 2014 zu senken. Unter die 3 %-Grenze soll das öffentliche Defizit im Jahr 2013 mit 2,9 % des BIP sinken. Die prognostizierte Schuldenquote wird sich dabei von 72,3 %⁹³ im Jahr 2010 auf 75,1 % im Jahr 2014 erhöhen.

Zur Umsetzung der sich aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (der EU) bzw. dem Art. 126 AEUV ergebenden Verpflichtungen trafen der Bund, die Länder und die Gemeinden eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG (Österreichischer Stabilitätspakt 2011 – ÖStP).⁹⁴

Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Überblick

- 85** Die Erfahrungen aus dem ersten Jahrzehnt der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie aus der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 offenbarten ein Ungleichgewicht zwischen der zentralisierten Währungspolitik einerseits und den dezentralen wirtschafts- und haushaltspolitischen Strategien (Strukturenreformen im Rahmen der Lissabon-Strategie bzw. der Strategie Europa 2020 und Prozesse des Stabilitäts- und Wachstumspakts) der Euro-Länder andererseits. Diese Asymmetrie und das zu geringe Ausmaß an wirtschaftspoli-

⁹⁰ ECOFIN 755 vom 2. Dezember 2009, 15744/09

⁹¹ BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014 vom 27. April 2011

⁹² Der Betrag von 4,6 % entspricht den Maastricht-Notifikationen von STATISTIK AUSTRIA an die Europäische Kommission im März und September 2011. Am 21. Oktober 2011 erfolgte eine Revision auf 4,4 % des BIP.

⁹³ Der Betrag von 72,3 % entspricht der Maastricht-Notifikation im März 2011. Nach der Berechnung des öffentlichen Schuldenstands für die Notifikation im September 2011 belief sich der öffentliche Schuldenstand 2010 auf 71,8 % des BIP.

⁹⁴ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2011)



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

tischer Koordination galten als eine der wesentlichen Schwachstellen in der Konstruktion der WWU.

Vor diesem Hintergrund beschloss der Europäische Rat im März 2010 die Einrichtung der Task Force „Wirtschaftspolitische Steuerung“⁹⁵, die ihre Ergebnisse dem Europäischen Rat im Oktober 2010 vorlegte. Die Europäische Kommission veröffentlichte im Mai 2010 eine Mitteilung zur stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung und legte im September 2010 – in enger Abstimmung mit den Arbeiten in der Task Force – sechs Legislativvorschläge („Six Pack“) vor.⁹⁶ Auf dieser Basis beschloss der Europäische Rat am 24. und 25. März 2011 ein Maßnahmenpaket für eine verbesserte wirtschaftspolitische Steuerung der EU, das insbesondere auf die Stärkung der gemeinsamen Wirtschaftsagenda durch engere Überwachung auf EU-Ebene, die Wahrung der Stabilität des Euro-Raums und die Beseitigung von Schwachstellen im Finanzsektor abzielte. Das Europäische Parlament nahm die sechs Gesetzgebungsvorschläge der Europäischen Kommission im September 2011 an, der Rat erzielte schließlich im Oktober 2011 eine Einigung über einen Kompromissvorschlag. Die fünf Verordnungen und die Richtlinie wurden im November 2011 beschlossen und traten am 13. Dezember 2011 in Kraft.

Am 9. Dezember 2011 beschlossen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, einen neuen fiskalpolitischen Pakt einzuführen, der in einem neuen Rechtsrahmen zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets verankert werden soll. Die darin enthaltenen neuen Haushaltsvorschriften werden u.a. vorsehen, dass in die einzelstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten (auf Verfassungsebene oder vergleichbarer Ebene) eine Verpflichtung zu einem ausgeglichenen oder positiven Haushalt sowie ein entsprechender automatischer Korrekturmechanismus aufgenommen wer-

⁹⁵ Van Rompuy Task Force on Economic Governance

⁹⁶ Die Vorschläge der Europäischen Kommission umfassten fünf Verordnungen und eine Richtlinie:

- VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken;
- VO des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit;
- VO des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum;
- VO des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum;
- VO des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte;
- Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

den. Überdies sollen die Vorschriften für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets verschärft und die Steuerungsstrukturen des Euro-Währungsgebiets gestärkt⁹⁷ werden.

Tabelle 45: Elemente der wirtschaftspolitischen Steuerung		
Strukturpolitik	Fiskalpolitik	Finanzmarkt
Europäisches Semester (Ex-ante-Koordinierung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und Umsetzung der Europa 2020-Strategie) Euro-Plus-Pakt (Übereinkünfte des Rates für den Euro-Raum sowie Nicht-Euro-Länder auf freiwilliger Basis betreffend Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, öffentliche Finanzen, Finanzstabilität)		
Europa 2020-Strategie (Strategie für Wachstum und Beschäftigung) (TZ 56):	Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts:	Europäisches System für Finanzmarktaufsicht (ESFS):
– Integrierte Leitlinien (sechs Leitlinien betreffend die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und vier beschäftigungspolitische Leitlinien)	– Änderungen der präventiven und der korrektiven Komponente – Budgetüberwachung im Euro-Raum – Anforderungen an die nationalen Haushalts-Rahmenbestimmungen ¹ – Verfahren bei übermäßigem Defizit (VÜD) – Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte mittels eines Indikatorensystems – Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Raum (Sanktionen)	– Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB, European Systemic Risk Board) – drei Aufsichtsbehörden: London (EBA, Bankenaufsicht), Frankfurt (EIOPA, Versicherungsaufsicht) und Paris (ESMA, Wertpapieraufsicht) – verstärkte Regulierung der Finanzmärkte (Basel III, Investmentfonds, Rating Agenturen)
Nationale Reformprogramme:	Nationale Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme	
Österreichisches Reformprogramm, April 2011	Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014, April 2011	

¹ Rechnungslegungssysteme, Statistiken, Prognosemethoden, Haushaltsvorschriften, Haushaltsverfahren und Finanzbeziehungen zu Gebietskörperschaften

Quelle: RH (Stand Dezember 2011)

⁹⁷ siehe Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet gemäß Erklärung des Euro-Gipfels vom 8. November 2011



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

Im Folgenden werden die einzelnen Elemente des neuen Systems der wirtschaftspolitischen Steuerung näher erläutert.

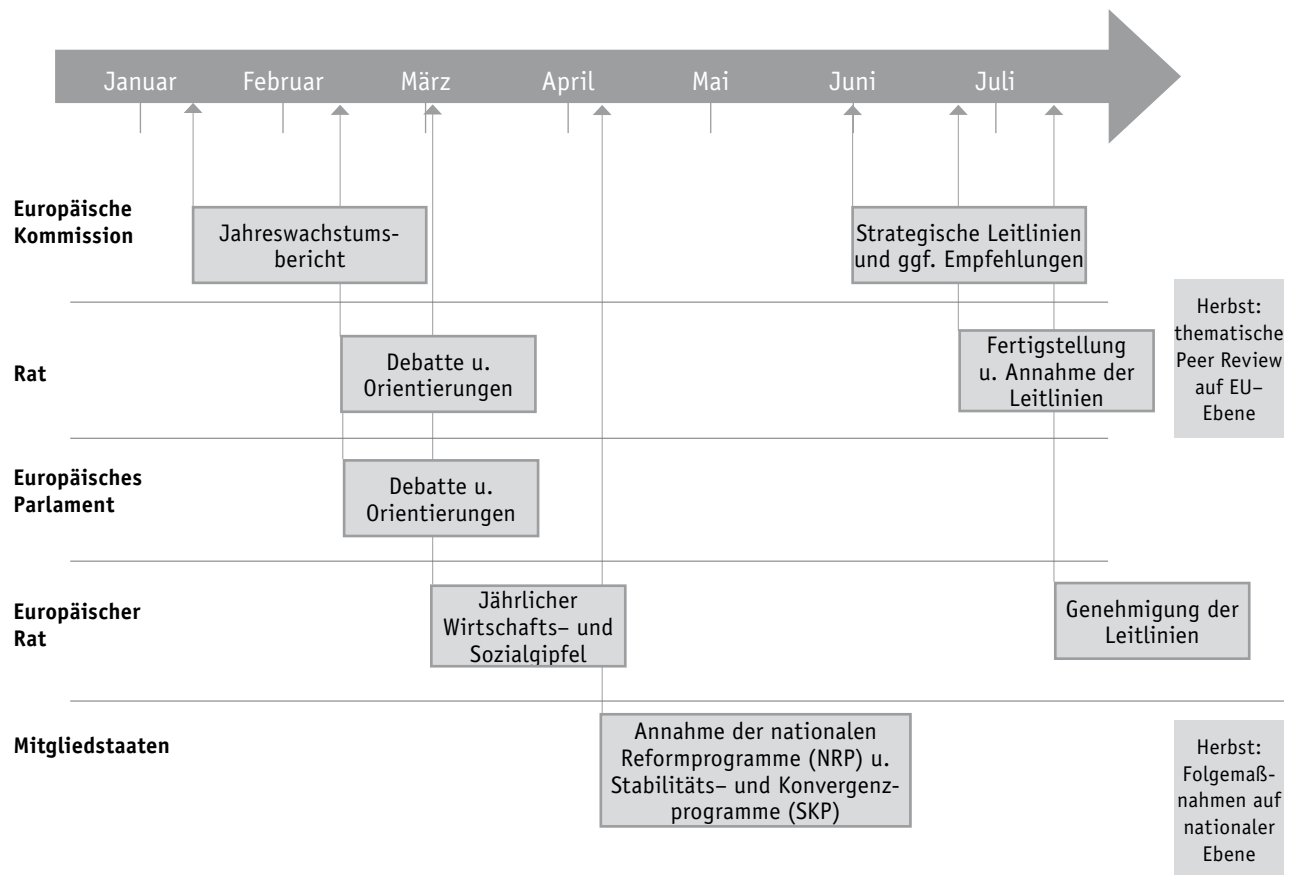
Europäisches Semester

- 86** Ab 2011 findet jeweils im ersten Halbjahr („Europäisches Semester“) eine intensive, alle Bereiche der Struktur- und Fiskalpolitik (wirtschaftspolitische Prioritäten und haushaltspolitische Strategien) umfassende Ex-ante-Koordinierung zwischen den EU-Institutionen und den 27 Mitgliedstaaten statt. Damit werden die bis dahin getrennten Prozesse des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie der Strategie Europa 2020 zeitlich synchronisiert. Die in diesem Prozess erarbeiteten Weichenstellungen sollten im zweiten Halbjahr in den nationalen Budgeterstellungprozessen berücksichtigt werden.

Die folgende Abbildung zeigt den zeitlichen Ablauf des Europäischen Semesters:

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Abbildung 20: Europäisches Semester



Quelle: Europäische Kommission, KOM (2010) 367 endgültig vom 30. Juni 2010

- Im Jänner veröffentlicht die Europäische Kommission ihren Jahreswachstumsbericht⁹⁸ mit den Prioritäten der EU in den Bereichen Strukturreformen und Haushaltspolitik für das jeweils folgende Jahr.
- Auf Basis dieses Berichts identifiziert der Europäische Rat im März die zentralen wirtschaftlichen Herausforderungen der EU und des Euro-Raums und gibt eine erste strategische Orientierung in Form von allgemeinen Leitlinien.⁹⁹ Die Mitgliedstaaten berücksichtigen diese bei der Erstellung ihrer Nationalen Reformprogramme sowie der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme.

⁹⁸ Erstmals am 12. Jänner 2011: KOM(2011)11 endg. Anstatt erst im Jänner 2012 hat die Europäische Kommission ihren zweiten Jahreswachstumsbericht 2012 bereits am 23. November 2011 vorgelegt. Er wurde am Europäischen Rat am 9. Dezember 2011 vorgestellt.

⁹⁹ siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. bis 25. März 2011, EUCO 10/1/11 REV 1



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

- Im April legen die Mitgliedstaaten ihre Haushaltsstrategien in Form der Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme¹⁰⁰ sowie ihre Reformkonzepte zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Form der Nationalen Reformprogramme¹⁰¹ vor.¹⁰²
- Die Europäische Kommission bewertet diese Programme und erstellt Entwürfe für länderspezifische Empfehlungen des Rates.¹⁰³ Diese Empfehlungen werden vom Europäischen Rat im Juni erörtert und sodann vom Rat verabschiedet.
- Die Mitgliedstaaten werden bei der Erstellung ihrer Haushaltspläne für das folgende Jahr die vom Rat vorgegebenen Orientierungen berücksichtigen.¹⁰⁴
- Die Europäische Kommission beurteilt die Umsetzung dieser Empfehlungen im Jahreswachstumsbericht des Folgejahres.

87 In der Sitzung vom 23. und 24. Juni 2011¹⁰⁵ bewertete der Europäische Rat das von Jänner bis Juni 2011 erstmals angewandte Europäische Semester als wirksame Steuerungsmethode zur Unterstützung der nationalen Politikgestaltung.

Für Österreich gab der Europäische Rat unter Bezugnahme auf das am 27. April 2011 vorgelegte aktualisierte Stabilitätsprogramm 2011 für den Zeitraum 2011 bis 2014 und das am 2. Mai 2011 vorgelegte Nationale Reformprogramm für 2011 fünf fiskal- und strukturpolitische Empfehlungen ab:

¹⁰⁰ Das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014 vom 27. April 2011 wurde am 27. April 2011 vorgelegt.

¹⁰¹ Österreich legte sein Reformprogramm 2011 am 2. Mai 2011 vor.

¹⁰² Die Nationalen Reformprogramme enthalten die Maßnahmen und (im besten Fall auch die entsprechenden) Zeitpläne der Mitgliedstaaten, wie die EU-2020-Ziele erreicht werden sollen. Zudem sollen auch jene Maßnahmen skizziert werden, welche die Mitgliedstaaten zur Erreichung der Euro-Plus-Pakt-Ziele setzen. In den Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramm sind die Pläne der Mitgliedstaaten für solide und tragfähige öffentliche Finanzen enthalten. Die zeitliche Synchronisierung dieser beiden bisher asynchronen, nationalen Prozesse ist eine der wesentlichen Neuerungen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und soll dazu beitragen, dass die Prozesse gestrafft und den Wechselwirkungen zwischen soliden öffentlichen Haushalten und Strukturreformen Rechnung getragen wird.

¹⁰³ Für Österreich sind diese Empfehlungen mit SEK(2011)801 endgültig vom 7. Juni 2011 ergangen.

¹⁰⁴ Für Österreich siehe die Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2011 bis 2014, ABl. Nr. C 210 vom 16. Juli 2011, S. 8.

¹⁰⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. und 24. Juni 2011

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

- Nutzung der Konjunkturerholung zur beschleunigten Korrektur des vor allem ausgabenseitig geplanten übermäßigen Defizits durch eine jährliche, alle Gebietskörperschaften einbeziehende Konsolidierung von durchschnittlich 0,75 % des BIP für den Zeitraum 2011 bis 2013;
- Schritte zur Stärkung des nationalen Budgetrahmens durch legislative und administrative Angleichung der Zuständigkeitsbereiche sowie der Einnahmen- und Ausgabenzuständigkeiten zwischen verschiedenen Regierungsebenen, insbesondere im Gesundheitsbereich;
- Schritte zur weiteren Begrenzung der Frühpensionsregelung für Langzeitversicherte und zur Verkürzung der Übergangszeit für die Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen und Männer sowie restriktive Anwendung der Voraussetzungen für den Zugang zur Invaliditätspension;
- Steigerung der Erwerbsbeteiligung bei budgetneutraler Reduktion der effektiven Steuer- und Sozialversicherungsbelastung der Arbeit (insbesondere für Niedrig- und Durchschnittslohneempfänger); Umsetzung des nationalen Aktionsplans zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern einschließlich Verbesserung des Angebots an Ganztagsbetreuung und Pflegediensten; Reduzierung des hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds; weitere Schritte zur Verbesserung der Bildungsergebnisse und zur Verhinderung von Schulabbrüchen;
- Schritte zur Förderung des Wettbewerbs insbesondere im Dienstleistungssektor; Beschleunigung der Annahme der ausstehenden „horizontalen Rechtsvorschriften“ zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie.¹⁰⁶

¹⁰⁶ vergleiche hierzu insbesondere auch den Bericht des RH Reihe Bund 2010/8

Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

88 Vor der Einführung des Euro mussten die Mitgliedstaaten die sogenannten Konvergenzkriterien („Maastricht-Kriterien“)¹⁰⁷ erfüllen. Die Kriterien sind

- ein hoher Grad an Preisstabilität¹⁰⁸,
- gesunde und nachhaltige öffentliche Finanzen (Haushaltsdisziplin),
- Wechselkursstabilität¹⁰⁹ und
- angemessene langfristige Zinssätze.¹¹⁰

Das Kriterium der Haushaltsdisziplin ist – im Gegensatz zu den anderen drei Konvergenzkriterien – auch nach Einführung der gemeinsamen Währung einzuhalten.

Im Jahr 1997 legte der Europäische Rat in einer Entschliebung die Grundsätze des Stabilitäts- und Wachstumspakts fest, durch den die Haushaltsdisziplin sichergestellt werden sollte.¹¹¹ Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich darin u.a., mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen Haushalt anzustreben. Die Europäische Kommission prüfte die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien:¹¹²

¹⁰⁷ siehe Art. 140 AEUV bzw. Protokoll Nr. 13 über die Konvergenzkriterien, ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 281

¹⁰⁸ Dies bedeutet, dass ein Mitgliedstaat eine während des letzten Jahres vor der Prüfung gemessene durchschnittliche Inflationsrate aufweisen muss, die um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate jener drei Mitgliedstaaten liegen darf, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.

¹⁰⁹ Wechselkursstabilität bedeutet, dass ein Mitgliedstaat die im Rahmen des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems vorgesehenen normalen Bandbreiten zumindest in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung ohne starke Spannungen eingehalten haben muss. Insbesondere darf der Mitgliedstaat den bilateralen Leitkurs seiner Währung innerhalb des gleichen Zeitraums gegenüber dem Euro nicht von sich aus abgewertet haben.

¹¹⁰ Der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz darf im Verlauf von einem Jahr vor der Prüfung um nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz jener drei Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.

¹¹¹ In der Erklärung Nr. 30 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat, bekräftigte die Konferenz in Bezug auf Art. 126 AEUV, dass die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Union und der Mitgliedstaaten auf die beiden fundamentalen Ziele ausgerichtet sei, das Wachstumspotenzial zu steigern und eine solide Haushaltslage zu gewährleisten. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sei ein wichtiges Instrument für die Verwirklichung dieser Ziele. Die Konferenz bekannte sich erneut zu den Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten.

¹¹² Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

- Das Verhältnis zwischen dem (geplanten oder tatsächlichen) öffentlichen Defizit und dem BIP (zu Marktpreisen) darf 3 % nicht überschreiten.
- Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP (zu Marktpreisen) darf 60 % nicht überschreiten.

89 Nachdem die Mehrzahl der Euro-Länder die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts verfehlt hatte, wurde eine Reform desselben unabdingbar. Vier der sechs als Reformpaket vorgeschlagenen Rechtsakte („Six Pack“) betreffen die bessere Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie striktere Mechanismen zu seiner Durchsetzung.

90 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt¹¹³ entwickelte sich damit zu einem stärker regelbasierten und sanktionsbewehrten Rahmen für die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Die Überwachung der Entwicklung des Schuldenstands soll künftig mehr Bedeutung erhalten, die Qualität der Budgetzahlen durch Mindeststandards für Rechnungslegung, Statistik und Prognose verbessert werden. In Summe bezweckt die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts erstens eine verbesserte Prävention (TZ 91), zweitens verbesserte Korrektur- und Durchsetzungsmechanismen (TZ 92) sowie drittens die Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (TZ 93).

Bessere Prävention

91 Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts umfasste in dieser Hinsicht drei Neuerungen: Mehr Transparenz (Standards für öffentliches Rechnungswesen, Statistiken, Prognoseverfahren), strengere Regeln (signifikante Fortschritte, Koppelung des Ausgabenwachstums an das mittelfristige BIP-Wachstum, sodass Mehreinnahmen nicht zu höheren Ausgaben führen) und bessere Durchsetzung (Verwarnung bereits in der präventiven Phase).

Bessere Korrektur- und Durchsetzungsmechanismen

92 Zwei Neuerungen verstärken künftig die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts, nämlich einerseits strengere Regeln (Schuldenabbau als Kriterium bei der Bewertung der öffentli-

¹¹³ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, Amsterdam vom 17. Juni 1997, ABl. Nr. C 236 vom 2. August 1997, S. 1



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

chen Finanzen, Schulden über der 60 %-BIP-Schwelle über drei Jahre jeweils um ein Zwanzigstel pro Jahr senken) sowie andererseits bessere Durchsetzungsmechanismen (Euro-Mitgliedstaaten müssen 0,2 % ihres BIP als unverzinsliche Einlage hinterlegen, bei wiederholtem Verstoß droht eine Umwandlung der Einlage in Geldbuße).

Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

- 93** Zwei Rechtsakte des „Six Pack“ dienen der Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Es wird ein Frühwarnmechanismus zur Erkennung von Ungleichgewichten in der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften (Bewertung erfolgt mittels Scoreboard und zehn Indikatoren wie Leistungsbilanz, nominale Lohnstückkosten, Entwicklung der Arbeitslosigkeit, Immobilienpreise u.a.) und ein „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ samt Durchsetzungsmechanismen (Geldbußen von 0,1 % des BIP und nicht-finanzielle Maßnahmen, falls Ungleichgewichte von Euro-Ländern nicht korrigiert werden) eingeführt.

Euro-Plus-Pakt

- 94** (1) Im März 2011 wurde von den Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets der Euro-Plus-Pakt vereinbart, dem sich Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien anschlossen. Der Euro-Plus-Pakt zielt auf eine Stärkung der wirtschaftlichen Säule der Währungsunion ab und legt den Schwerpunkt vor allem auf Bereiche, die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen. Die gemeinsamen Ziele werden auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vereinbart, die diese Ziele mit den jeweiligen innerstaatlichen politischen Instrumentarien verfolgen und dabei den eigenen konkreten Problemen Rechnung tragen, wobei die Staats- und Regierungschefs jedes Jahr konkrete nationale Verpflichtungen eingehen werden. Die Verantwortung verbleibt bei jedem einzelnen Mitgliedstaat, die Umsetzung der gemeinsamen Ziele wird von den Staats- und Regierungschefs auf politischer Ebene überwacht.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Die Ziele des Euro-Plus-Pakts sind:

- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (Fortschritte werden auf der Grundlage der Entwicklung der Löhne und der Produktivität sowie des Anpassungsbedarfs bei der Wettbewerbsfähigkeit bewertet);
- Förderung der Beschäftigung (Bewertung aufgrund der Quoten der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit sowie der Erwerbsquoten);
- weiterer Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (langfristige Finanzierbarkeit von Renten, der Gesundheitsfürsorge und von Sozialleistungen);
- Stärkung der Finanzstabilität (Mitgliedstaaten verpflichten sich, nationale Rechtsvorschriften für die Sanierung von Banken unter uneingeschränkter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands zu erlassen; insbesondere die Höhe der privaten Verschuldung wird genau beobachtet).

(2) Zusätzlich zu diesen vier Zielen soll der Koordinierung der Steuerpolitik verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten vereinbaren jedes Jahr auf höchster Ebene konkrete Maßnahmen, die innerhalb von zwölf Monaten zu verwirklichen sind. Diese Verpflichtungen werden in die Nationalen Reformprogramme und die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme im Rahmen des Europäischen Semesters aufgenommen und fließen so in den regulären Überwachungsrahmen ein. Bei der erstmaligen Durchführung wurde von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Nationalen Reformprogramme bzw. der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme eine Vielzahl gesonderter Maßnahmen angekündigt, die speziell auf die vier Ziele des Euro-Plus-Paktes ausgerichtet sind.¹¹⁴

(3) Das österreichische Maßnahmenpaket 2011 zum Euro-Plus-Pakt ist Bestandteil des Österreichischen Nationalen Reformprogramms 2011 und legt Maßnahmen in allen vier Zielbereichen des Euro-Plus-Pakts fest:

- Zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit werden bis 2014 im Bereich Forschung jährlich 100 Mill. EUR bereitgestellt, für den universitären Bereich jährlich 80 Mill. EUR ebenso wie zum Ausbau ganz-

¹¹⁴ Siehe Europäischer Rat, EUCO 24/11 vom 21. Juni 2011 zum Euro-Plus-Pakt. Darin wird insbesondere auch angemerkt, dass es wichtig sein wird, die Verpflichtungen bei künftigen Unterfangen noch zielgerichteter und konkreter zu gestalten, insbesondere was die Wirkungskraft und die Durchführung anbelangt.



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

tägiger Schulformen. Überdies wird die Forschungsprämie von derzeit 8 % auf 10 % angehoben.

- Zur Förderung der Beschäftigung setzt die Bundesregierung mit der Ausbildungsgarantie für Jugendliche sowie im Rahmen von „Zukunft Jugend“ Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.
- Zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen werden Maßnahmen zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters, zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit sowie zur Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer gesetzt. Neuerungen sind überdies in den Bereichen Invaliditätspension und „Hacklerregelung“ vorgesehen.
- Der innerösterreichische Stabilitätspakt trägt zur Stärkung der Finanzstabilität bei, indem er für die Jahre 2011 bis 2014 verbindliche Obergrenzen für ein maximales Defizit des Bundes sowie der Länder und Gemeinden festsetzt und zu mehr Transparenz bei den Finanzen verpflichtet.

Europäische Stabilisierungsinstrumente

Überblick

- 95** Gemäß Art. 122 Abs. 2 AEUV kann die EU einem Mitgliedstaat, der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, in ernsthafte Schwierigkeiten gerät, finanziellen Beistand gewähren. Die Weltfinanzkrise ab dem Jahr 2007 und der damit einhergegangene Konjunkturrückgang verschlechterten – verstärkt durch umfangreiche öffentliche Hilfspakete – die Defizit- und Schuldenpositionen der Mitgliedstaaten stark. Dies führte in mehreren Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu einer gravierenden Verschlechterung der Kreditkonditionen, weshalb in der Folge verschiedene Stabilisierungsinstrumente beschlossen wurden.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die verschiedenen Europäischen Stabilisierungsinstrumente:

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Tabelle 46: Überblick über die Europäischen Stabilisierungsinstrumente					
	Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands für Nicht-Euro-Länder	Unterstützungspaket für Griechenland	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) für Euro-Länder	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)	Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)
Grundlage	Verordnung (EG) Nr. 332/2002	Nationales Gesetz	Verordnung (EU) Nr. 407/2010	EFSF-Abkommen zwischen den Euro-Ländern und der EFSF als privatrechtlicher Zweckgesellschaft nach luxemburgischem Recht	ESM-Vertrag
Inkrafttreten	24. Februar 2002	1. Tranche 18. Mai 2010	13. Mai 2010	15. Juli 2010	Geplant für Juli 2012
Vergabekapazität	max. 50 Mrd. EUR	80 Mrd. EUR	60 Mrd. EUR	440 Mrd. EUR	500 Mrd. EUR
Form	Haftung durch EU-Haushalt	Darlehen	Darlehen oder Kreditlinien, refinanziert durch Anleihe- oder Darlehensaufnahme durch die Europäische Kommission	Gezeichnet 30 Mill. EUR; Haftung bis 780 Mrd. EUR	Gezeichnet 700 Mrd. EUR; Einzahlung 80 Mrd. EUR
Österreichischer Anteil	–	2,29 Mrd. EUR	–	Haftung: bis 21,6 Mrd. EUR (zuzüglich Zinsen und Kosten)	Gezeichnet rd. 19,5 Mrd. EUR, davon Einzahlung rd. 2,23 Mrd. EUR
Zeitlicher Rahmen	abhängig von der Entscheidung des Rates	3 Jahre	keiner; Ablöse durch ESM geplant	Ab Mitte 2013 keine weiteren Finanzierungszusagen möglich; Ablöse durch ESM geplant	dauerhaft ab Inkrafttreten
Begünstigte Länder	Lettland, Rumänien, Ungarn	Griechenland	Irland, Portugal	Irland, Portugal	–
Externe Finanzkontrolle	Europäischer Rechnungshof	–	Europäischer Rechnungshof	Privater Abschlussprüfer	Privater Abschlussprüfer

Quelle: RH (Stand Dezember 2011)



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands für Nicht-Euro-Länder

- 96 Nicht-Euro-Mitgliedstaaten der EU können auf der Basis von Art. 143 und Art. 108 AEUV Zahlungsbilanzhilfen erhalten. Auf Basis der mit Verordnung (EG) Nr. 332/2002¹¹⁵ geschaffenen Fazilität für die Gewährung eines mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen von Nicht-Euro-Mitgliedstaaten wurden bislang Ungarn (6,5 Mrd. EUR), Lettland (3,1 Mrd. EUR) und Rumänien (5 Mrd. EUR) insgesamt rd. 14,6 Mrd. EUR an Hilfen gewährt. Zusätzlich stellte die EU Rumänien im Jahr 2011 einen vorsorglichen mittelfristigen finanziellen Beistand von maximal 1,4 Mrd. EUR zur Verfügung.¹¹⁶ Tatsächlich wurden an Ungarn 5,5 Mrd. EUR¹¹⁷, an Lettland 2,9 Mrd. EUR¹¹⁸ und an Rumänien 5 Mrd. EUR, also insgesamt 13,4 Mrd. EUR ausbezahlt. Dem Europäischen Rechnungshof ist die Befugnis zur Durchführung einer externen öffentlichen Finanzkontrolle eingeräumt.¹¹⁹

Tabelle 47: Inanspruchnahme der Fazilität

Land	Entscheidung	Betrag laut Entscheidung	Ausgezahlter Betrag
		in Mrd. EUR	
Ungarn	Entscheidung 2009/102/EG des Rates vom 4. November 2008	6,5	5,5
Lettland	Entscheidung 2009/290/EG des Rates vom 20. Jänner 2009	3,1	2,9
Rumänien	Entscheidung 2009/459/EG des Rates vom 6. Mai 2009	5,0	5,0
Summe		14,6	13,4
Rumänien	Beschluss 2011/288/EU des Rates vom 12. Mai 2011 (nicht aktiviert)	1,4	–

Quelle: RH

¹¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 53 vom 23. Februar 2002, S. 1 (geändert durch VO (EG) Nr. 1360/2008 und 431/2009)

¹¹⁶ Beschluss Nr. 288/2011/EU des Rates vom 12. Mai 2011 über einen vorsorglichen mittelfristigen finanziellen Beistand der EU für Rumänien, ABl. Nr. L 132 vom 19. Mai 2011, S. 15

¹¹⁷ Da der Bereitstellungszeitraum für die Zahlungsbilanzhilfe für Ungarn im November 2010 endete, wird die letzte Tranche der Fazilität von 1 Mrd. EUR nicht ausbezahlt.

¹¹⁸ Für Lettland stehen bis Jänner 2012 noch 200 Mill. EUR bereit.

¹¹⁹ Art. 9a VO (EG) Nr. 332/2002

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Unterstützungspaket für Griechenland

97 Da sich Griechenland auf den Finanzmärkten nicht mehr refinanzieren konnte, wurde im Mai 2010 ein Unterstützungspaket mit einem Kreditrahmen von 110 Mrd. EUR mit einer Laufzeit von drei Jahren (80 Mrd. EUR von den Euro-Mitgliedstaaten, 30 Mrd. EUR vom Internationalen Währungsfonds (IWF)) geschnürt. Der Anteil Österreichs an den 80 Mrd. EUR der Euro-Mitgliedstaaten beträgt 2,29 Mrd. EUR (dies entspricht 2,86 %). Bis Dezember 2011 wurden aus diesem Paket Griechenland 73 Mrd. EUR Darlehen gewährt, davon 52,9 Mrd. EUR von den Euro-Mitgliedstaaten und 20,1 Mrd. EUR aus Mitteln des IWF. Der Europäische Rechnungshof hat keine Prüfkompetenz, die externe öffentliche Finanzkontrolle beschränkt sich auf die jeweiligen Prüfbefugnisse der nationalen ORKB der Geberländer in Bezug auf die Kreditvergabe bzw. Griechenlands in Bezug auf die Kreditnahmen.

Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)

98 (1) Um die Finanzstabilität der EU insgesamt zu wahren, beschloss der Rat am 11. Mai 2010 die Einführung des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM).¹²⁰ Die Europäische Kommission kann im Namen der EU über den EU-Haushalt garantierte Anleihen bis zu einem Volumen von 60 Mrd. EUR aufnehmen und betroffenen Mitgliedstaaten Beistand in Form von Darlehen oder einer Kreditlinie gewähren.¹²¹ Zur Durchführung einer externen öffentlichen Finanzkontrolle ist der Europäische Rechnungshof befugt.¹²²

(2) Der EFSM steht grundsätzlich allen EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung. Bei Nicht-Euro-Mitgliedstaaten ist allerdings die mögliche Anwendung der Fazilität zur Stützung der Zahlungsbilanz (siehe TZ 96) zu berücksichtigen. Die Aktivierung des EFSM erfolgt auf Antrag des hilfesuchenden Mitgliedstaats nach positiver Prüfung durch die Europäische Kommission (in Verbindung mit der Europäischen Zentralbank) durch Beschluss des Rates unter Festlegung strenger wirtschaftspolitischer Bedingungen in Form von Darlehen bzw. Kreditlinien. Das Gesamtvolumen des EFSM (in Form der insgesamt ausstehenden Dar-

¹²⁰ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1

¹²¹ Nähere Details siehe Verordnung (EU) Nr. 407/2010. Darüber hinaus können Nicht-Euroländer auf der Basis von Art. 143 und Art. 108 AEUV Zahlungsbilanzhilfen erhalten. Diese zwei Instrumente werden über den EU-Haushalt garantiert.

¹²² Art. 8 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1

lehen bzw. Kreditlinien) ist mit 60 Mrd. EUR begrenzt. Zur Refinanzierung kann die Europäische Kommission Anleihen auflegen oder selbst Darlehen aufnehmen. Bisher wurde aus dem EFSM ein Darlehensrahmen in der Höhe von maximal 48,5 Mrd. EUR (Irland 22,5 Mrd. EUR und Portugal 26 Mrd. EUR) eingeräumt und davon 28 Mrd. EUR (Irland 13,9 Mrd. EUR und Portugal 14,1 Mrd. EUR) bereits ausbezahlt.

(3) Der EFSM bildet gemeinsam mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF – 440 Mrd. EUR in Form von Haftungen) und IWF-Kreditlinien (250 Mrd. EUR) einen gemeinsamen Schutzschirm der EU sowie des IWF in Höhe von insgesamt 750 Mrd. EUR zur Stabilisierung der EU-Währung („Euro-Rettungsschirm“).

Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)

- 99 (1) Der Rat für Wirtschaft und Finanzen der EU (ECOFIN) beschloss am 9. Mai 2010 die zeitlich befristete¹²³ Einrichtung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), um finanzielle Mittel an in finanzielle Schwierigkeiten geratene Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes bereitstellen zu können. Die Einrichtung der EFSF erfolgte am 7. Juni 2010 als Aktiengesellschaft mit Sitz in Luxemburg und wurde mit 4. August 2010 operativ. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes verpflichteten sich in einem Rahmenabkommen, anteilige Haftungen für Finanzierungen der EFSF im Ausmaß von insgesamt bis zu 440 Mrd. EUR zu übernehmen, die der anschließenden Vergabe von Darlehen dienen. Von diesem Haftungsrahmen entfielen rd. 12,24 Mrd. EUR auf Österreich.¹²⁴ Eine externe öffentliche Finanzkontrolle ist nicht vorgesehen. Die EFSF erhielt am 20. September 2010 ein „AAA-Rating“. Bis Mitte November 2011 begab die Fazilität Anleihen in der Höhe von 16 Mrd. EUR für die Vergabe von Darlehen (derzeitige Darlehenssumme: 12,5 Mrd. EUR) an Irland und Portugal. Bislang kam es laut BMF zu keinen Rückständen bei den Rückzahlungen der Darlehensempfänger.

¹²³ Ab Mitte 2013 wird der ESM die Aufgabe der EFSF übernehmen, weshalb ab diesem Zeitpunkt keine Garantien für weitere EFSF-Finanzierungen mehr übernommen werden.

¹²⁴ Am 19. Mai 2010 beschloss der Nationalrat eine Novelle zum Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz (ZaBiStaG), die den Finanzminister – neben der bilateralen Kreditvergabe von maximal 2,3 Mrd. EUR (Griechenland-Hilfe) – ermächtigte, gemäß den Schlussfolgerungen des Rates für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) vom 9. Mai 2010 Haftungen bis maximal 15 Mrd. EUR zugunsten der Euro-Stabilisierung zu übernehmen (siehe § 2a ZaBiStaG, BGBl. I Nr. 31/2010).

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

(2) Am 11. März 2011 beschlossen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, den Haftungsrahmen der EFSF auf 780 Mrd. EUR zu erhöhen. Davon entfielen rd. 21,64 Mrd. EUR auf Österreich, zuzüglich Haftungen für Zinsen und Kosten in geschätzter Höhe von rd. 7,1 Mrd. EUR.¹²⁵ Dieser Haftungsrahmen stellt eine Übergarantie in Höhe von 165 % zur Erreichung einer bestmöglichen Kreditwürdigkeit dar.

(3) Parallel zur Erhöhung des Haftungsrahmens fassten die Staats- und Regierungschefs den Beschluss, die nur befristet eingeführte Fazilität dauerhaft auszugestalten und als ESM neu zu strukturieren.¹²⁶ Der ESM soll ab Juli 2012 die Aufgabe der EFSF übernehmen.

(4) Die Finanzminister des Euro-Währungsgebiets (Euro-Gruppe) beschlossen am 29. November 2011 eine Aufstockung des Kreditvergabevolumens (sogenannte „Hebelung“) der EFSF durch die Einführung einer Teilausfallversicherung für Staatsanleihen und die Einrichtung von Co-Investmentfonds.

(5) Die folgende Tabelle zeigt die Chronologie der EFSF:

¹²⁵ Mit Änderung des Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetzes vom 7. Oktober 2011 wurde der bestehende maximale nationale Haftungsrahmen von 15 Mrd. EUR auf rd. 21,64 Mrd. EUR zuzüglich Zinsen und Kosten erhöht.

¹²⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

7. Mai 2010	Grundsatzbeschluss der Staats- und Regierungschefs zur Einrichtung der EFSF
9. Mai 2010	Beschluss des Rates Wirtschaft und Finanzen über die EFSF
7. Juni 2010	Gründung der EFSF als Aktiengesellschaft mit Sitz in Luxemburg
9. Juni 2010	Unterzeichnung des EFSF-Rahmenabkommens durch den österreichischen Bundesminister für Finanzen
15. Juli 2010	Inkrafttreten des EFSF-Abkommens
4. August 2010	Aufnahme operativer Tätigkeit
29. Oktober 2010	Absichtserklärung des Europäischen Rates zur Einrichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus
28. November 2010	Erklärung der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets zur Ablöse der EFSF – und des EFSM – durch den ESM ab Mitte 2013 ¹
11. März 2011	Beschluss der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets zur Erhöhung des Haftungsrahmens der EFSF
20. Juni 2011	Beschluss der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets über die Änderung des EFSF-Rahmenabkommens
13. Oktober 2011	Alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets stimmen für die Aufstockung der EFSF.
29. November 2011	Die Euro-Gruppe einigt sich auf eine „Hebelung“ der EFSF.

¹ Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets setzten in ihrer Erklärung vom 9. Dezember 2011 das Ziel, dass der ESM im Juli 2012 in Kraft treten soll (siehe TZ 100).

Quelle: RH

Europäischer Stabilitätsmechanismus

100 (1) Aufbauend auf einer Absichtserklärung des Europäischen Rates vom 29. Oktober 2010 zur Einrichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus und auf der Grundlage einer Erklärung der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets am 28. November 2010 einigte sich der Europäische Rat am 16. Dezember 2010 auf die Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) auf Basis einer Vertragsänderung gemäß Art. 48 Abs. 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).¹²⁷ Dieser Vertragsänderung müssen die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer nationalen Verfassungsvorschriften zustimmen. Im März 2011 billigten die Staats- und Regierungschefs eine Vereinbarung über die Merkmale des ESM, wonach die nur befristet

¹²⁷ So soll dem Beschluss des Europäischen Rates von Ende März 2011 zufolge Art. 136 AEUV folgender Absatz angefügt werden: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

eingeführte EFSF dauerhaft ausgestaltet und mit dem EFSM zusammengeführt wird.¹²⁸ Die Finanzminister des Euro-Währungsgebiets einigten sich am 20. Juni 2011 über den Vertrag zur Errichtung des ESM. Mit Inkrafttreten des Vertrags soll dieser schließlich die Aufgaben der EFSF und des EFSM übernehmen und dabei den Status eines bevorrechteten Gläubigers (vergleichbar dem Internationalen Währungsfonds – IWF, diesem gegenüber jedoch nachrangig) einnehmen. Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets setzten in ihrer Erklärung vom 9. Dezember 2011 das Ziel, dass der ESM im Juli 2012 in Kraft treten soll. Weiters trafen sie Vereinbarungen zur Erhöhung der Wirksamkeit des ESM.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Chronologie des ESM:

Tabelle 49: Chronologie des ESM	
29. Oktober 2010	Absichtserklärung des Europäischen Rates zur Einrichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus
28. November 2010	Erklärung der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets zur Ablöse der EFSF – und des EFSM – durch den ESM ab Mitte 2013
16. Dezember 2010	Beschluss des Europäischen Rates zur Schaffung des ESM (Ergänzung des Art. 136 AEUV) und Billigung der Vereinbarung über Merkmale des ESM
25. März 2011	Billigung der Merkmale des ESM durch den Europäischen Rat
20. Juni 2011	Einigung der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets über den Vertrag zur Errichtung des ESM
11. Juli 2011	Unterzeichnung des ESM-Vertrags
Juli 2012	Geplantes Inkrafttreten des ESM-Vertrags

Quelle: RH

- 101** (1) Der ESM selbst wird durch einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets geschaffen. Dieser Vertrag muss von allen teilnehmenden Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Nach dem Völkerrecht handelt es sich beim ESM um eine zwischenstaatliche Organisation (Organisationsstruktur: Gouverneursrat, Direktorium und geschäftsführender Direktor), deren Sitz in Luxemburg sein wird. Im Gouverneursrat sind die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets stimmberechtigt. Weiters gehören dem Gouverneursrat der für Wirtschaft und Währung zuständige Kommissar der Europäischen Kommission und der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) als Beobachter an. Der Gouverneursrat ist

¹²⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011

das höchste Beschlussfassungsorgan des ESM und entscheidet über die Gewährung und die Bedingungen der Finanzhilfe.

(2) Das vorgesehene Stammkapital des ESM beträgt 700 Mrd. EUR, wovon 80 Mrd. EUR von den Euro-Mitgliedstaaten in der Form von eingezahltem Kapital gemäß einem im ESM-Vertrag festgelegten Aufteilungsschlüssel bereitgestellt werden. Der Anteil Österreichs gemäß diesem Aufteilungsschlüssel beträgt 2,7834 % und somit rd. 2,23 Mrd. EUR. Die Einzahlung der einzelnen Tranchen der 80 Mrd. EUR erfolgt in fünf jährlichen Raten in der Höhe von jeweils 20 % des Gesamtbetrags, wobei die erste Rate innerhalb von fünfzehn Tagen nach dem Tag des Inkrafttretens des ESM-Vertrags zu leisten ist. Die weiteren Jahresraten sind jeweils auf den Tag genau ein Jahr später zu leisten. Die verbleibenden 620 Mrd. EUR sind Rufkapital und daher erst nach einem Kapitalabruf einzuzahlen. Durch die für den ESM insgesamt gewählte Kapitalstruktur soll der ESM die höchste Bonitätsbewertung durch die Ratingagenturen erreichen und erhalten. Die maximale Darlehensvergabekapazität des ESM ist auf 500 Mrd. EUR festgesetzt. Der ESM kann zur Erfüllung seiner Aufgaben insbesondere Anleihen am Kapitalmarkt aufnehmen.

(3) Gemäß Art. 136 Abs. 3 AEUV kann der ESM zur Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets aktiviert werden. Die Gewährung entsprechender Finanzhilfe ist von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm abhängig und mit politischen Auflagen verbunden. Grundlage für eine Finanzhilfe ist ein Ersuchen eines Euro-Mitgliedstaats an den Vorsitzenden des Gouverneursrats des ESM. Die Europäische Kommission nimmt nach Ermächtigung seitens des Gouverneursrats des ESM – nach Möglichkeit gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und in Absprache mit der EZB¹²⁹ – eine Bewertung vor. Diese Bewertung dient als Basis für einen Beschluss des Gouverneursrats zur grundsätzlichen Gewährung der Finanzhilfe. Wird dieser Grundsatzbeschluss gefasst, handelt die Troika mit dem Mitgliedstaat ein Anpassungsprogramm samt Auflagen in Form eines sogenannten „Memorandum of Understanding“ aus. Stimmt der Gouverneursrat der Gewährung der Finanzhilfe und den Bedingungen, die dieser zugrunde liegen, zu, unterzeichnet die Europäische Kommission das Memorandum of Understanding im Namen des ESM. Die Troika überwacht die Einhaltung der an die Finanzhilfe geknüpften Bedingungen.

¹²⁹ Europäische Kommission, IWF und EZB werden häufig als Troika bezeichnet.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Externe öffentliche Finanzkontrolle für den ESM

102.1 (1) Der am 11. Juli 2011 unterzeichnete ESM-Vertrag enthielt Vorschriften über einen Internen Prüfungsausschuss (Art. 24) und über die Prüfung des Abschlusses des ESM durch Abschlussprüfer (Art. 25). Damit entsprach der Vertrag nicht dem in den Internationalen Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI¹³⁰) enthaltenen Grundsatz bestmöglicher Prüfungsmodalitäten für internationale Institutionen (ISSAI 5000). Danach sollten alle durch öffentliche Gelder finanzierten internationalen Institutionen der unabhängigen externen Prüfung durch ORKB unterliegen, um auf diese Weise Transparenz und Rechenschaftspflicht zu fördern. Diese Prüfung sollte sich auch auf Fragen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit erstrecken. Die ISSAI 5000 empfehlen weiters die Berichterstattung an die nationalen Parlamente.

(2) Die ORKB der Länder des Euro-Währungsgebiets nahmen am 5. Oktober 2011 eine Erklärung an, in welcher sie die Einrichtung einer angemessenen, im Einklang mit den internationalen Standards stehenden öffentlichen externen Finanzkontrolle beim ESM forderten.

(3) Der Kontaktausschuss der Präsidenten der ORKB der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes richtete am 14. Oktober 2011 eine Erklärung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, die Europäische Kommission sowie die Parlamente und Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, in welcher er den Ruf der ORKB des Euro-Währungsgebiets nach angemessenen Regelungen für eine öffentliche externe Finanzkontrolle des ESM im Einklang mit den internationalen Prüfungsmaßstäben anerkannte. Das INTOSAI-Präsidium unterstützte anlässlich seiner Tagung vom 27. und 28. Oktober 2011 in Wien die Initiative des Kontaktausschusses zur Stärkung der externen öffentlichen Finanzkontrolle mit einem eigenen Beschluss.

(4) Auf Anregung des Generalsekretärs des Rates und im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen zur Abänderung des im Juli 2011 unterzeichneten ESM-Vertrags erarbeiteten die ORKB des Euro-Währungsgebiets und der Europäische Rechnungshof am Rande der Sitzung des Kontaktausschusses am 14. Oktober 2011 einen Vorschlag zur Anpassung von Art. 24 und 25 ESM-Vertrag. Dieser Vorschlag sah

¹³⁰ ISSAI sind die Internationalen Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB, in Englisch Supreme Audit Institutions – SAI) und benennen die grundlegenden Voraussetzungen für das ordentliche Funktionieren und professionelle Verhalten von ORKB und die grundlegenden Prinzipien für die Prüfung von öffentlichen Einrichtungen (abrufbar unter: www.issai.org).

eine uneingeschränkte externe öffentliche Finanzkontrolle durch einen Prüfungsausschuss (Board of Auditors) vor, in dem eine begrenzte Anzahl an ORKB des Euro-Währungsgebiets und der Europäische Rechnungshof auf Rotationsbasis vertreten sein sollten. Seine Berichte sollten auch den nationalen Parlamenten zugänglich gemacht werden. Weitere Details wären in der Satzung des ESM festzulegen.

- 102.2** Der RH informierte die zuständigen Entscheidungsträger in Österreich zeitaktuell und drängte auf eine angemessene Verankerung einer unabhängigen und effektiven externen öffentlichen Finanzkontrolle im ESM-Vertrag.

Dieses Anliegen fand positive Aufnahme und wird zu einer Verankerung der externen unabhängigen Kontrolle im überarbeiteten ESM-Vertrag führen.

- 102.3** *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der ESM mittlerweile ausverhandelt sei und dass beim ECOFIN Ende März 2012 in Kopenhagen eine Entscheidung über die „Additivität“ von EFSF und ESM sowie über die frühzeitige Einzahlung der ESM-Kapitaltranchen getroffen worden sei. Die Wünsche der ORKB seien im aktuellen Vertragstext aus Sicht des BMF berücksichtigt worden.*

- 102.4** Der RH würdigte die Unterstützung des BMF zur Verankerung einer effektiven öffentlichen Finanzkontrolle beim ESM. Die Anliegen der ORKB-Initiative fanden in wesentlichen Zügen im geänderten ESM-Vertrag vom 2. Februar 2012 Aufnahme. Die Einrichtung eines Prüfungsausschusses (Board of Auditors), der sich aus fünf vom Gouverneursrat zu ernennenden unabhängigen Mitgliedern zusammensetzt – davon zwei einander auf Rotationsbasis abwechselnde Mitglieder der ORKB der ESM-Mitglieder und ein Mitglied vom Europäischen Rechnungshof – sowie die Vorgabe, dass dessen jährlicher Bericht den nationalen Parlamenten und den ORKB der ESM-Mitglieder sowie dem Europäischen Rechnungshof zugänglich zu machen ist, sollten Transparenz und Rechenschaftspflicht erheblich fördern.

Der Nationalrat stimmte am 4. Juli 2012 dem ESM zu. Die in das Bundes-Verfassungsgesetz eingefügten Art. 50a bis 50d (ESM-Begleitnovelle) regeln die Mitwirkung des Nationalrats in Angelegenheiten des ESM. Insbesondere bedarf der österreichische Vertreter im Gouverneursrat des ESM für die Zustimmung bzw. Stimmenthaltung zur Gewährung einer Finanzhilfe, zur Veränderung des Stammkapitals und des maximalen Darlehensvolumens, zum Kapitalabruf und zu Änderungen der Finanzhilfeeinstrumente der Ermächtigung des Nationalrats.



Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Der ESM-Vertrag tritt in Kraft, sobald eine ausreichende Anzahl von ESM-Mitgliedern, die zusammen 90 % des gezeichneten Kapitals ausmachen, den ESM-Vertrag ratifiziert hat.



ANHANG

ANHANG





ANHANG

ANHANG: Aufteilung der EU-Förderungen für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER; siehe TZ 53)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007 bis 2013
	in 1.000 EUR ¹							
Belgien	63.991	63.958	62.458	70.638	73.168	75.495	77.777	487.484
Bulgarien	244.056	337.145	456.844	412.749	398.059	397.697	395.700	2.642.249
Tschechische Republik	396.623	392.639	409.036	415.633	406.641	412.672	424.262	2.857.506
Dänemark	62.593	66.345	67.411	85.053	91.231	98.798	106.489	577.919
Deutschland	1.184.996	1.186.942	1.202.866	1.311.257	1.365.559	1.398.362	1.429.715	9.079.695
Estland	95.608	95.569	101.037	104.667	104.639	108.913	113.303	723.737
Irland	373.684	355.014	346.851	363.518	351.699	352.271	351.504	2.494.541
Griechenland	461.376	463.470	482.113	492.923	665.568	669.030	671.748	3.906.228
Spanien	286.654	1.277.647	1.320.831	1.400.090	1.227.613	1.255.978	1.284.264	8.053.078
Frankreich	931.042	942.359	947.342	1.091.752	1.169.090	1.223.918	1.278.994	7.584.497
Italien	1.142.143	1.135.428	1.183.871	1.256.577	1.403.607	1.422.949	1.441.206	8.985.782
Zypern	26.705	24.773	23.950	23.912	22.403	21.784	21.038	164.564
Lettland	152.867	147.768	150.342	153.226	148.782	150.189	151.198	1.054.374
Litauen	260.975	248.836	249.949	253.856	248.002	250.278	253.898	1.765.794
Luxemburg	14.422	13.661	13.255	13.838	13.287	13.281	13.212	94.958
Ungarn	570.812	537.526	527.075	529.160	547.604	563.305	584.610	3.860.091
Malta	12.434	11.528	11.257	10.964	10.348	10.459	10.663	77.653
Niederlande	70.537	72.638	73.671	87.111	90.407	96.082	102.750	593.197
Österreich	628.155	594.710	580.732	586.984	556.071	545.969	532.957	4.025.576
Polen	1.989.718	1.932.933	1.971.440	1.935.873	1.860.574	1.857.245	1.851.146	13.398.928
Portugal	560.524	562.492	584.180	592.620	582.643	586.692	589.872	4.059.023
Rumänien	–	1.146.688	1.502.692	1.401.645	1.357.855	1.359.147	1.356.173	8.124.199
Slowenien	149.549	139.868	136.508	134.101	124.076	118.859	113.031	915.993
Slowakei	303.163	286.532	282.749	266.600	263.028	275.025	319.810	1.996.908
Finnland	335.122	316.143	308.265	313.973	298.490	294.408	288.617	2.155.019
Schweden	292.134	277.225	270.816	280.491	278.776	277.861	275.759	1.953.062
Vereinigtes Königreich	263.996	645.002	706.122	746.326	748.994	752.456	749.224	4.612.120
Summe	10.873.879	13.274.839	13.973.665	14.335.536	14.408.211	14.589.123	14.788.921	96.244.175

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Beschluss 2010/236/EU der Europäischen Kommission vom 27. April 2010 zur Änderung der Entscheidung 2006/636/EG zur Festlegung der jährlichen Aufteilung des Betrags für die Gemeinschaftsförderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 1. Jänner 2007 bis zum 31. Dezember 2013





Bericht des Rechnungshofes

LEADER 2007 bis 2013



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	242
Abkürzungsverzeichnis _____	245
Glossar _____	248

BMLFUW**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft****LEADER 2007 bis 2013**

KURZFASSUNG _____	252
-------------------	-----

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU _____	271
2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 _____	277
3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 _____	288
4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER _____	334
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	430
ANHANG _____	441

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik _____	272
Abbildung 1:	Verteilung der GAP-Ausgaben 2009 in Österreich im EU-Vergleich _____	273
Tabelle 2:	GAP-Ausgaben in Österreich 2005 bis 2009 _____	274
Tabelle 3:	LEADER-Programme in Österreich _____	275
Abbildung 2:	Programmierungshierarchie _____	277
Tabelle 4:	EU-Zielvorgaben und abgeleitete Schwerpunkte _____	279
Tabelle 5:	Dotierung der Schwerpunkte _____	287
Tabelle 6:	Nationale Umsetzung der abgeleiteten Schwerpunkte der strategischen Leitlinien (inkl. Indikatoren) _____	294
Tabelle 7:	Verteilung der ELER-Mittel auf die Programmschwerpunkte _____	296
Tabelle 8:	Finanzierungsplan des Programms LE 07-13 nach Schwerpunkten _____	297
Abbildung 3:	Gewichtung von Schwerpunkt 4 LEADER im EU-Vergleich _____	299
Tabelle 9:	Ausmaß der nationalen Kofinanzierung _____	301
Tabelle 10:	Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung 2007 bis 2013 _____	302
Tabelle 11:	Indikative Mittelaufteilung und Auszahlungen des Programms LE 07-13 _____	308
Tabelle 12:	Für LEADER besonders geeignete Maßnahmen, deren Mittelausstattung und quantifizierte Ziele _____	310

Tabellen Abbildungen

Abbildung 4:	Akteure bei der Abwicklung von LEADER-Förderungen _____	319
Tabelle 13:	Auswahlkriterien für LEADER _____	321
Abbildung 5:	Bottom-up-Verfahrensschritte bei LEADER-Förderungen _____	323
Abbildung 6:	Sieben Elemente der LEADER-Methode _____	334
Tabelle 14:	Drei Maßnahmen innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER _____	336
Abbildung 7:	Beteiligungsverhältnisse der RMK _____	339
Tabelle 15:	Ausschöpfungsgrad von LEADER 2007 bis 2013 ____	349
Tabelle 16:	Vergleich der LEADER-Mittel 2007 bis 2013 der überprüften Länder _____	353
Tabelle 17:	Bewilligungsquote von LEADER-Mitteln der überprüften Länder _____	354
Tabelle 18:	Verteilung der LEADER-Mittel auf LAG-Gemeinden _____	359
Tabelle 19:	Entwicklung der Anzahl der LAG seit 1995 und Größe der LAG _____	359
Abbildung 8:	Kärnten – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010 _____	376
Abbildung 9:	Salzburg – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010 _____	377
Abbildung 10:	Tirol – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010 _____	378
Tabelle 20:	Anteil von Großprojekten (ab 200.000 EUR Bewilligungssumme) _____	379
Tabelle 21:	Kooperationsprojekte in Kärnten, Salzburg und Tirol _____	388

Tabellen Abbildungen



Tabelle 22:	Zahlungsdatenblätter - Evaluierungsdatenblätter _____	410
Tabelle 23:	Evaluierungsfeststellungen _____	413
Abbildung 11:	Frauenanteil nach Raumtypen _____	418

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM ...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
endg.	endgültig
ERH	Europäischer Rechnungshof
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EW	Einwohner
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar

Abkürzungen



i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
K	Kärnten
k.A.	keine Angabe
LAG	Lokale Aktionsgruppe(n)
LEADER	Liaison entre actions de développement rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur ländlichen Entwicklung)
LES	Lokale Entwicklungsstrategie
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut
LWG	Landwirtschaftsgesetz 1992
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OÖ	Oberösterreich
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde(n) (in Österreich der Rechnungshof)
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
Programm LE 07-13	Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013
PVL	Programmverantwortliche Landesstelle(n)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RMK	Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH
S	Salzburg
S.	Seite(n)
SVL	Schwerpunktverantwortliche Landesstelle(n)

Abkürzungen

T	Tirol
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel
Z	Ziffer(n)

Glossar



Glossar

Entwicklung des ländlichen Raums

Ziel der ländlichen Entwicklung ist, die Lebensbedingungen der Landbevölkerung zu verbessern. Im Rahmen der GAP bildet sie die zweite Säule.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Dabei handelt es sich um die Landwirtschaftspolitik der EU, die zwei sogenannte Säulen umfasst: die gemeinsamen Marktordnungen (erste Säule) und die Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule).

Gemeinschaftsinitiative

Gemeinschaftsinitiativen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Europäische Kommission selbst die Aktionsbereiche und Zielvorstellungen formuliert. Sie dienen als Ergänzung zu den Strukturfondsprogrammen.

Gesundheits-Check der GAP

Im Rahmen des Gesundheits-Checks überarbeitete die EU im Jahr 2008 die Regelungen der GAP, um sie den neuen Herausforderungen (wie Klimawandel) anzupassen.

Göteborg

Der Europäische Rat legte in seiner Tagung in Göteborg (15. bis 16. Juni 2001) die Leitprinzipien der GAP fest. Danach sollte die GAP einen Beitrag zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung leisten.

Lokale Aktionsgruppe (LAG)

Dabei handelt es sich um eine lokale Partnerschaft von Personen des öffentlichen und privaten Sektors, die für die Ausarbeitung einer lokalen Entwicklungsstrategie und die Projektauswahl zuständig ist.

LEADER

LEADER ist eine Förderungsschiene zur Finanzierung von innovativen Aktionen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Schwerpunkt 4 des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums). Gleichzeitig bezeichnet LEADER eine Methode zur Mobilisierung und Umsetzung von Entwicklungsinitiativen in lokalen ländlichen Gemeinschaften.

Lissabon-Strategie

Der Europäische Rat legte in seiner Tagung in Lissabon im Jahr 2000 die Lissabon-Strategie fest. Ziel war, die EU als wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu etablieren. Die Lissabon-Strategie wurde im Jahr 2010 von der Strategie „EUROPA 2020“ abgelöst.

Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums (Programm LE 07-13)

Ein vom EU-Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Umsetzung der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU.

Programmverantwortliche Landesstelle (PVL)

Dabei handelt es sich um eine im Amt der Landesregierung eingerichtete Stelle zur regionalen Umsetzung des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums.

Regional Governance

Darunter ist eine Form der gesellschaftlichen Steuerung auf regionaler Ebene (hier: im ländlichen Raum) gemeint, die auf längerfristigen netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors zur Bearbeitung von Aufgaben der regionalen Entwicklung beruht und damit kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure mit unterschiedlichen Handlungslogiken fördert.

Glossar



Schwerpunktverantwortliche Landesstelle (SVL)

Dabei handelt es sich um eine im Amt der Landesregierung eingerichtete Stelle zur regionalen Umsetzung des Schwerpunkts 4 LEADER des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

LEADER 2007 bis 2013

Die Mittel für LEADER 2007 bis 2013 (423 Mill. EUR) stiegen gegenüber der Vorperiode 2000 bis 2006 auf das Vierfache.

Die nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder für das „Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013“ – wovon LEADER einer von vier Schwerpunkten ist – betrug in der Programmperiode 2007 bis 2013 rd. 3.993 Mill. EUR. Sie war damit um 741 Mill. EUR (22,8 %) höher als von der EU für die vollständige Ausschöpfung der EU-Mittel gefordert. Von den 741 Mill. EUR entfielen 47 Mill. EUR auf LEADER. Eine Rechtsgrundlage für diesen freiwilligen nationalen Mehrbeitrag bestand nicht.

In der nationalen Kofinanzierung nicht enthalten – und im Programm 2007 bis 2013 nicht ausgewiesen – waren die finanziellen Beiträge der Gemeinden für LEADER in geschätzter Höhe von mindestens 100 Mill. EUR.

Eine Bewertung des Beitrags von LEADER zur Erreichung der Ziele des Programms sowie zu den Wachstums- und Beschäftigungszielen der EU war nur eingeschränkt möglich, da das System der inhaltlichen Bewertung und Evaluierung gravierende Schwächen aufwies:

- Die Strategiefindung erfolgte zum Teil erst nach der Programmierung.
- Die Zielformulierungen waren großteils zu allgemein und unverbindlich oder standen nicht in Relation zum geplanten Mittelausatz.
- Die Indikatoren waren – sofern überhaupt vorhanden – teils mangelhaft bzw. nicht geeignet.
- Die Verfahren zur Auswahl von lokalen Aktionsgruppen und deren Projekten gewährleisteten keine Selektion nach Qualität oder Prioritäten.

- Soll-Ist-Vergleiche waren im Monitoring nicht vorgesehen. Nur für rd. 50 % der LEADER-Projekte lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Evaluierungsdaten vor, deren Aussagekraft infolge mangelhafter Qualität und Plausibilität eingeschränkt war.
- Empfehlungen aus früheren Programmevaluierungen fanden nicht ausreichend Berücksichtigung.

Darüber hinaus stand die Umsetzung von LEADER teilweise im Widerspruch zu EU- und nationalen Vorgaben, etwa hinsichtlich:

- der eingeschränkten Bottom-up-Entscheidungsbefugnisse von LEADER-Regionen,
- der nicht ausreichenden Einbindung von Frauen und Jugendlichen,
- der für eine nachhaltige Wirkung zu geringen Anzahl von sektorübergreifenden Kooperationen und innovativen Lösungen für die Probleme im ländlichen Raum und
- schwerwiegender Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel und Prüfungsgegenstand

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Schwerpunkts 4 LEADER des aus nationalen und EU-Mitteln finanzierten „Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013“ (Programm LE 07–13) insbesondere hinsichtlich seines Beitrags zur Zielerreichung. (TZ 1)

Das „Programm LE 07–13“ diente der Umsetzung der strukturellen Maßnahmen der EU im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung des ländlichen Raums. Es bestand aus folgenden vier Schwerpunkten:

Schwerpunkt 1: Wettbewerb

Schwerpunkt 2: Umwelt

Schwerpunkt 3: Diversifizierung

Schwerpunkt 4: LEADER. (TZ 4, 5, 25)

Ab 2007 erfolgte die Umsetzung von LEADER in enger Verschränkung mit den drei übrigen thematischen Schwerpunkten des Programms. (TZ 9)

LEADER im Kontext
der GAP-Reform

Die GAP durchläuft seit mehr als zwei Jahrzehnten grundlegende Reformen, in deren Verlauf der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt von fast 75 % im Jahr 1985 auf ca. 40 % im Jahr 2013 sinken wird. In Österreich machten die für den gesamten Agrarbereich verausgabten EU-Mittel in Höhe von rd. 1,3 Mrd. EUR im Jahr 2009 rd. 72 % aller österreichischen EU-Rückflüsse (von insgesamt rd. 1,8 Mrd. EUR) aus. (TZ 3, 7)

Die erste Säule der GAP wird im Wesentlichen aus dem EU-Haushalt finanziert und umfasst Direktzahlungen (Betriebs- und Tierprämien), die an Auflagen für Umwelt- und Tierschutz sowie Lebensmittelsicherheit geknüpft wurden, sowie die noch verbliebenen Marktordnungsausgaben. (TZ 3)

Die zweite Säule der GAP umfasst Agrarstrukturmaßnahmen, die im Zuge der Reformen an Bedeutung gewannen. Zu diesem Zweck werden aus dem Europäischen Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie aus nationalen Mitteln (Kofinanzierung) mehrjährige Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert. 2007 wurde die bis dahin eigenständige Gemeinschaftsinitiative LEADER in diese Programme integriert. (TZ 4)

Österreich hatte im Jahr 2009 deutlich höhere GAP-Ausgaben für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) als der EU-27-Durchschnitt (rd. 44 % im Gegensatz zu rd. 24 % innerhalb der EU-27), wenngleich immer noch rd. 56 % seiner GAP-Ausgaben auf Direktzahlungen (rd. 53 %) und marktbezogene Maßnahmen (rd. 3 %) (beide erste Säule) entfielen. (TZ 6)

Im Vergleich der 27 EU-Mitgliedstaaten kommt der zweiten Säule in Österreich – vor allem bei Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung – ein sehr hohes Gewicht zu. (TZ 6, 7)

LEADER in Österreich

Österreich nahm seit dem EU-Beitritt 1995 an den LEADER-Programmen teil und konnte dabei auf bereits vorhandene Strukturen und Erfahrungen im Bereich der Entwicklung ländlicher Regionen aufbauen. (TZ 8)

Kurzfassung

Strategische Vorgaben der EU für die nationalen Programme LE 07–13

In der Programmperiode 2007 bis 2013 betragen die LEADER-Mittel für Österreich insgesamt (EU und national) rd. 423 Mill. EUR. Dies entspricht dem Vierfachen des Mittelvolumens der Vorperiode 2000 bis 2006. (TZ 9)

Auf Grundlage der Vorgaben und strategischen Leitlinien der EU waren von den Mitgliedstaaten nationale Strategiepläne als Basis für die Programme LE 07–13 zu erarbeiten. (TZ 10)

Die drei strategischen Zielvorgaben der EU für die Entwicklung des ländlichen Raums umfassten die EU-Lissabon- und Göteborg-Ziele (Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit), die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und die Erschließung des endogenen Potenzials der ländlichen Gebiete. Aus diesen Zielvorgaben wurden vier Schwerpunkte abgeleitet:

1. Wettbewerbsfähigkeit,
2. Umwelt,
3. Lebensqualität und Diversifizierung sowie
4. Aufbau lokaler Kapazitäten (LEADER). (TZ 12)

Nationaler Strategieplan und Programm LE 07–13

Während der Prozess der Programmerstellung in Österreich bereits im zweiten Halbjahr 2004 anlief, begann die Ausarbeitung des Nationalen Strategieplans erst im Jänner 2006. Der Nationale Strategieplan konnte seine Funktion als wesentliches Grundlagendokument für die Programmerstellung nur mangelhaft erfüllen. Das BMLFUW übermittelte den Nationalen Strategieplan erst sieben Monate nach Programmbeginn (1. Jänner 2007) an die Europäische Kommission. (TZ 14)

Im Nationalen Strategieplan fehlte eine Quantifizierung der Hauptziele der vier Schwerpunkte. Die Basisdaten waren von mangelnder Aktualität. (TZ 16) Erst im Zuge der Aktualisierung des Nationalen Strategieplans 2009 kam das BMLFUW dem Erfordernis der Quantifizierung ansatzweise nach und legte pro Schwerpunkt Indikatoren und Zielwerte für 2013 fest. Dabei war die Herangehensweise wenig ambitioniert: Das BMLFUW legte in Bezug auf Schwerpunkt 4 LEADER den Hauptindikator „Entwicklung von lokalen Aktionsgruppen (LAG)“ fest und versah ihn mit einem Zielwert, der bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung aller antragstellenden 86 LAG erreicht war. (TZ 18)

Der Nationale Strategieplan wurde in Österreich durch ein einziges bundesweites Programm umgesetzt, das Programm LE 07–13. (TZ 20)

Das BMLFUW reichte den Programmentwurf im Jänner 2007 bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung ein. Eine Vorlage des Programms an den Ministerrat oder an den Nationalrat erfolgte nicht. Auch in den drei überprüften Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol gab es weder Landesregierungsbeschlüsse zur Programmvorlage noch diesbezügliche Vorlagen an die Landtage. Regionale EU-Strukturfondsprogramme wurden dagegen erst nach Beschluss des Ministerrats und der jeweiligen Landesregierung bei der Europäischen Kommission eingereicht. (TZ 22)

In ihrer Stellungnahme (189 Fragen) zum Programmentwurf verlangte die Europäische Kommission umfangreiche Überarbeitungen insbesondere des Schwerpunkts 2 (Umwelt) und eine durchgängige Quantifizierung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bei allen Maßnahmen als Voraussetzung für die Bewertung des Fortschritts, der Effizienz und Wirksamkeit der Programme. Das überarbeitete Programm LE 07–13 wurde von der Europäischen Kommission am 25. Oktober 2007 genehmigt. Trotz der intensiven Vorarbeiten war erheblicher inhaltlicher Überarbeitungsbedarf aufgetreten, der die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission maßgeblich verzögerte. Die nationalen Sonderrichtlinien zur Umsetzung des Programms wurden im Dezember 2007 – beinahe ein Jahr nach Beginn der Programmperiode – erlassen. Förderungsanträge für die Periode 2007 bis 2013, die bereits ab 1. Jänner 2007 gestellt wurden, konnten erst nach Vorliegen der Sonderrichtlinien erledigt werden. Der dadurch verursachte Rückstau führte zu keiner nachhaltigen Beeinträchtigung der Programmumsetzung. Österreich lag bei der Umsetzung im EU-Vergleich (Stand August 2010) im Spitzenfeld. (TZ 23, 24)

Finanzielle Ausstattung des Programms LE 07–13

Das von der Europäischen Kommission genehmigte Programm sah für den Zeitraum 2007 bis 2013 öffentliche Mittel der EU, des Bundes und der Länder in Höhe von 7,82 Mrd. EUR vor. Im Zuge von Programmänderungen stieg dieser Betrag auf 8,02 Mrd. EUR. (TZ 28)

Der Großteil der öffentlichen Mittel (72,5 %) entfiel auf den Schwerpunkt 2 (Umwelt). Der Schwerpunkt 1 (Wettbewerb) erhielt 13,4 % und der Schwerpunkt 3 (Diversifizierung) 6,9 % der Mittel. Auf den Schwerpunkt 4 (LEADER) entfielen 5,3 %. (TZ 28, 29)

Kurzfassung

Nationale Kofinanzierung

Die Landesagrarreferentenkonferenz beschloss im Oktober 2006 eine nationale Kofinanzierung von zumindest 50 %. Diese politische Übereinkunft wurde irreführend als nationales „Verdoppelungserfordernis“ zur vollständigen Ausschöpfung der EU-Mittel kommuniziert. Gemäß EU-Vorgaben war eine nationale Kofinanzierung im Ausmaß von nur 44,7 % (Mischsatz) erforderlich. Nach der dritten Programmänderung betrug die nationale Kofinanzierung jedoch 49,8 % (Mischsatz). (TZ 31)

In absoluten Beträgen belief sich die nationale Kofinanzierung auf rd. 3.993 Mill. EUR, obwohl zur EU-konformen vollständigen Ausschöpfung der EU-Mittel nur rd. 3.252 Mill. EUR erforderlich gewesen wären. Der nationale Mitteleinsatz des Bundes und der Länder war damit um 741 Mill. EUR (22,8 %) höher als von der EU gefordert. Davon entfielen 47 Mill. EUR auf LEADER. (TZ 31)

Es lag weder ein Ministerratsvortrag noch eine Rechtsgrundlage für diesen freiwilligen nationalen Mehrbeitrag vor, was mit dem Gebot der Nachvollziehbarkeit der budgetären Folgen von öffentlichen Maßnahmen und mehrjährigen Verpflichtungen auf die öffentlichen Haushalte sowie mit der Budgethoheit der allgemeinen Vertretungskörper in Konflikt stand. (TZ 31)

In der nationalen Kofinanzierung nicht enthalten – und im Programm LE 07–13 nicht ausgewiesen – waren die finanziellen Beiträge der Gemeinden für LEADER in geschätzter Höhe von mindestens 100 Mill. EUR. (TZ 31)

Dotierung der Maßnahmen

Die Aufteilung der Gesamtmittel auf die Maßnahmen der vier Schwerpunkte oblag den Mitgliedstaaten. Der vom BMLFUW in Abstimmung mit den Bundesländern erarbeitete und von der Landesagrarreferentenkonferenz am 6. Oktober 2006 beschlossene Vorschlag bildete die Grundlage für die im Programm LE 07–13 enthaltene indikative Mittelaufteilung. (TZ 32)

Mit den für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) sollten zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung insgesamt 790 Netto-Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden. Je nach Maßnahme ergaben sich Beträge von 60.000 EUR bis zu 2,11 Mill. EUR pro Arbeitsplatz, ohne dass für die Differenzierung eine sachliche Begründung gegeben wurde. Im Zuge der dritten Programmänderung erhöhten sich die verfügbaren Mittel für diese Maßnahmen um 8,8 % (bzw. rd. 64,3 Mill. EUR). Der Indikator „geschaffene Netto-Vollzeitar-

beitsplätze“ wurde jedoch bei keiner Maßnahme angepasst. Auch alle anderen quantifizierten Indikatoren blieben bei fünf der zehn Maßnahmen unverändert. Die Dotierung einzelner Maßnahmen stand in keinem nachvollziehbaren sachlichen Zusammenhang zu den angestrebten quantifizierten Zielen. (TZ 34)

Im Vergleich zur Vorperiode wurde mit dem vierfachen Mitteleinsatz nicht einmal eine Verdoppelung der neuen Arbeitsplätze angestrebt. (TZ 152)

Dotierung der
Länderanteile pro
Maßnahme

Nach der Festlegung und Dotierung der Maßnahmen legte das BMLFUW im Oktober 2006 – mit Zustimmung der Landesagrarrreferenten der Bundesländer – die Länderanteile pro Maßnahme indikativ fest. Die LAG starteten zu diesem Zeitpunkt erst die Erarbeitung ihrer lokalen Entwicklungsstrategien. Ein Abgleich der top-down geplanten Maßnahmenbudgets mit den bottom-up ermittelten Budgetprioritäten der LAG fand nicht statt. Die maßnahmenbezogene (top-down) Finanzplanung der drei thematischen Schwerpunkte (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) stand in einem Spannungsverhältnis zur strategiebezogenen (bottom-up) Herangehensweise der LAG. (TZ 35)

Monitoring durch
das BMLFUW

Das Monitoring der Finanzplanung erfolgte durch einen einzigen Mitarbeiter des BMLFUW im Wege einer – aufgrund ihrer Untergliederung nach Schwerpunkten, Maßnahmen, Jahren und Ländern – äußerst umfangreichen und durch Verknüpfungen in sich komplexen, unübersichtlichen und fehleranfälligen Excel-Tabelle. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war eine gesamthafte Betrachtung der Finanzplanungstabelle nur durch Projektion auf Leinwand möglich. Eine Verknüpfung (Soll-Ist-Vergleich) der indikativen Planungsdaten mit den Auszahlungsdaten bestand nicht. Mangels stabiler Basiswerte erwies sich dieses Verfahren zur Gesamtsteuerung der Planung und Umsetzung als wenig praktikabel. (TZ 36)

Das BMLFUW kam seiner Sorgfaltspflicht zur Gewährleistung der Datenerfassung für LEADER und Verfügbarkeit von ausreichend quantitativem und qualitativem Datenmaterial für eine ordnungsgemäße Begleitung und Bewertung der LEADER-Umsetzung nicht ausreichend nach und verabsäumte es, die Anforderungen an die Agrarmarkt Austria (AMA), die mit der Periode 2007 bis 2013 erstmals für LEADER Zahlstellenzuständigkeit erlangte, zu spezifizieren. (TZ 50)

Kurzfassung

Rolle der AMA in
Bezug auf LEADER

Die AMA als Zahlstelle übertrug die Bewilligungsfunktion für LEADER-Projekte auf Basis von Verwaltungsübereinkommen bzw. Verträgen an 24 zwischengeschaltete Stellen (Stellen des Bundes und der Länder, Landes-Landwirtschaftskammern sowie Förderungsstellen). (TZ 39)

Von der Übertragung ausgeschlossen waren jene Förderungsanträge, bei denen eine zwischengeschaltete bewilligende Stelle selbst als Förderungswerber auftrat sowie im Falle der Beherrschung von Unternehmen durch „finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen“ seitens der Länder. Insbesondere bei Naturschutzprojekten verließ sich die AMA inhaltlich auf die fachliche Aufbereitung der Fachabteilungen des Landes, wodurch die Bewilligungsfunktion der AMA bei diesen Projekten einen überwiegend formalen Charakter annahm. (TZ 40)

LEADER-
Projektauswahl

Die Kriterien für die Auswahl von LEADER-Projekten wurden vom BMLFUW erst nach Urgenz der Europäischen Kommission verspätet vorgelegt. Das zunächst anspruchsvollere Auswahlverfahren wurde im Zuge einer Änderung der Sonderrichtlinie aufgeweicht: Es war nicht mehr erforderlich, die Projektauswahlkriterien vollständig zu erfüllen, es reichte bereits die Erfüllung eines Kriteriums. Damit war eine qualitätsvolle und transparente Projektauswahl nach Prioritäten nicht gewährleistet. (TZ 43, 44)

Begleitausschuss

Der Abstimmungsmodus im – zur Unterstützung der Umsetzung des Programms LE 07-13 eingerichteten – Begleitausschuss räumte den programmfinanzierenden Stellen de facto das alleinige Entscheidungsrecht ein, was dem von der EU vorgegebenen Partnerschaftsprinzip nicht gerecht wurde. Das BMLFUW informierte den Begleitausschuss über den vierten Programmänderungsantrag erst nach dessen Übermittlung an die Europäische Kommission. Die Steuerung und Überwachung der Erreichung der qualitativen Ziele von LEADER durch den Begleitausschuss war nicht hinreichend erkennbar. (TZ 53, 54)

Organisation der
schwerpunktverant-
wortlichen Landes-
stellen (SVL)

Mitarbeiter der für LEADER verantwortlichen Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung übten gleichzeitig Aufsichtsratsfunktionen in der 2006 gegründeten Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH (RMK) aus, die das LAG-Management für vier der insgesamt fünf LEADER-Regionen in Kärnten besorgte. Die RMK stand zu 60 % im Eigentum des Landes Kärnten. Der Gesell-

schaftsvertrag sicherte dem Land Kärnten ein umfassendes Durchgriffsrecht mit Bezug auf Geschäftsführung, Personalauswahl und Budget. Dies stand im Widerspruch zum Bottom-up-Konzept von LEADER. Der Aufgabenbereich der RMK umfasste in intransparenter Weise Projektträgerschaften der RMK für eigene Förderungsprojekte (zur Eigenfinanzierung) wie auch Projektkontrolltätigkeiten. (TZ 61 bis 64)

Innerhalb der RMK kam es zeitweise zu unzulässigen Vermengungen von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen, das Konkurrenzverbot wurde nicht beachtet. (TZ 65)

Zur Finanzierung des LAG-Managements schloss jede der fünf Kärntner LAG ab Sommer 2008 mit der SVL Kärnten aus LEADER geförderte Zweijahresverträge ab. Die RMK als Auftragnehmerin von vier Kärntner LAG war (indirekt) Begünstigte dieser LEADER-Mittel, wiewohl sie als mehrheitlich im Landeseigentum stehende Gesellschaft aufgrund der Vorgaben der LEADER-Sonderrichtlinie als Förderungsempfänger nicht in Betracht kam. Die SVL Kärnten genehmigte die Förderungsverträge, obwohl dem Land durch seine Mehrheitseigentümerschaft an der RMK zugleich Förderungsempfängerstatus zukam. Die AMA hinterfragte diese Konstruktion ungeachtet der schwerwiegenden rechtlichen Mängel nicht. (TZ 66)

Die RMK erhielt den Auftrag zur Durchführung des LAG-Managements für vier LEADER-Regionen Anfang 2007 nach einem europaweiten Ausschreibungsverfahren, das rechtlich problematische Aspekte aufwies, weil die den öffentlichen Auftraggeber vertretende Person, die in einem Angestelltenverhältnis zur alleinigen Interessentin stand, befangen war. (TZ 67)

In Salzburg fand zwischen den mit LEADER befassten Abteilungen des Amtes der Landesregierung kaum ein fachlicher Austausch über Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums statt. (TZ 68) Der Leiter der SVL übte seine Funktion nur halbtags aus. Die Abteilung verfügte über sehr knappe Personalkapazitäten und eine unzulängliche EDV-Ausstattung. (TZ 69)

In Tirol kooperierten die Fachabteilungen des Amtes der Landesregierung sektorübergreifend in Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums. Die Wahrnehmung der Funktion der SVL durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung, die mit den anderen Fachabteilungen der Landes-

Kurzfassung

verwaltung eng kooperierte, war beispielgebend für die Umsetzung des LEADER-Konzepts. (TZ 70)

Verfügbare LEADER-Mittel und deren Ausschöpfung

Bei gesamthafter Betrachtung von LEADER blieb Salzburg mit einem Genehmigungsgrad von 58 % per Ende 2010 deutlich hinter den Ländern Kärnten und Tirol zurück, die mit 76 % bzw. 79 % über dem – auch im EU-Vergleich sehr hohen – österreichweiten Durchschnitt von 74 % lagen. Unter der Annahme einer aliquoten Verteilung der Programmmittel über die siebenjährige Programmlaufzeit lag Salzburg allerdings immer noch geringfügig über vier Siebtel der indikativen Programmmittel. Auch ein Vergleich der einzelnen Maßnahmendotierungen des Schwerpunkts 4 LEADER mit der tatsächlichen Inanspruchnahme ergab teilweise große Unterschiede zwischen den überprüften Ländern. So bewilligte Tirol mehr als das Dreifache der geplanten Mittel für die Maßnahme 412 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie – Umwelt), während Kärnten und Salzburg diese Maßnahme entgegen der Planung bislang nicht umsetzten. Kärnten und Tirol erreichten bei der Maßnahme 421 (gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit) weit über dem österreichischen Schnitt liegende Genehmigungsgrade, Salzburg blieb deutlich darunter. (TZ 71)

Zuständigkeit der Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (SVL) für LEADER-Mittel

In Kärnten nahmen die beiden für die LEADER-Mittel zuständigen Landesabteilungen ihre Aufgaben strikt getrennt voneinander wahr. Die SVL Kärnten hatte keinen Gesamtüberblick über den Genehmigungsstand. (TZ 72)

Die SVL Salzburg verfügte nur über ein vergleichsweise geringes maßnahmenungebundenes Kofinanzierungsvolumen für LEADER-Projekte. (TZ 73)

Die SVL Tirol verfügte als einziges der überprüften Länder über einen eigenen Budgetansatz, dessen Dotierung durch interne Umschichtung erfolgte. (TZ 74)

LEADER-Umsetzung

Auswahl der LEADER-Regionen

Die Auswahlfreiheit der LAG und das Bottom-up-Prinzip wurden durch ein System der Vorab-Reservierung von Mitteln für bestimmte Maßnahmen oder Projekte in allen überprüften Ländern eingeschränkt. Die Europäische Kommission kritisierte diese Praxis. (TZ 76, 77)

Das BMLFUW akzeptierte in einem wettbewerblichen Verfahren zur Auswahl der LEADER-Regionen alle 86 Einreichungen, obwohl das Auswahlgremium zum Teil erhebliche Mängel bei der Erfüllung der Qualitätskriterien feststellte. (TZ 79, 81)

Damit konnte LEADER auf einer Fläche von 88 % des Bundesgebietes umgesetzt werden. Eine Fokussierung auf strukturschwächere Regionen erfolgte nur in Tirol. (TZ 82)

Das Land Kärnten versuchte die Bewerbung einer fünften LAG zu verhindern, musste diese, da sie im Einklang mit den Vorgaben der EU stand, schlussendlich jedoch zur Kenntnis nehmen. (TZ 83)

Lokale Entwicklungsstrategien

Während in Tirol und Kärnten landesweite, auf Experten- bzw. Bürgerbeteiligung ruhende Entwicklungsstrategien den Rahmen für die lokalen Entwicklungsstrategien der LAG bildeten, gab es in Salzburg keinen vergleichbaren Prozess bzw. Bezugsrahmen. (TZ 84)

Die überprüften Länder legten ihren LAG mit unterschiedlichem Nachdruck Themen und Vorhaben nahe, die in den lokalen Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden sollten. Dies verringerte den Gestaltungsspielraum der LAG, im Rahmen der Programmziele spezifische, innovative und sektorübergreifende Lösungen für die jeweilige LEADER-Region eigenverantwortlich vorzuschlagen. (TZ 86)

Finanzierung und Management der LAG

Die Länder forderten unterschiedlich hohe Eigenmittelanteile der LAG. Diese betragen für Kärnten 35 %, während Salzburg und Tirol 40 % ansetzten. Die LAG-Eigenmittel wurden von den in der LAG zusammengeschlossenen Gemeinden aufgebracht. (TZ 88) Das Land Kärnten ersetzte jenen vier LAG, die die RMK mit der Durchführung des LAG-Managements beauftragt hatten, den 35 %igen Eigenmittelanteil im Wege einer Gutschrift seitens der GmbH. (TZ 89)

Die LAG-Managements in den überprüften Ländern unterschieden sich hinsichtlich ihres Funktionsverständnisses. Am einen Ende des Spektrums fand sich ein Verständnis von LAG-Management, das dem eines vor Ort tätigen Förderungsvermittlungsbüros an der Schnittstelle zwischen Förderungswerbern und verschiedenen Förderungsstellen entsprach. Am anderen Ende des Spektrums stand

Kurzfassung

das LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Rahmen eines regionalen Kapazitätsaufbaus (Regional Governance) zur Bündelung regionaler Entwicklungsaktivitäten, Stärkung der Handlungsfähigkeit ländlicher Regionen und Mobilisierung brachliegender Potenziale. Das Verständnis von LAG-Management als vorgelagerte Förderungsstelle fand sich in unterschiedlicher Ausprägung in allen drei Ländern, am stärksten in Salzburg. Auch das Verständnis von LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Sinne von Regional Governance war in allen drei Ländern vorhanden, am deutlichsten in Tirol. (TZ 96, 97)

Bottom-up-Konzept

In allen überprüften Ländern wurde zwischen echten (bottom-up) und unechten (top-down) LEADER-Projekten unterschieden. Unechte LEADER-Projekte waren regelmäßig Wegebauten, Waldsanierungen, Naturschutz und Ähnliches. Etwa 65 % der bewilligten Mittel entfielen auf zumeist eher große agrarische Projekte, die von den Förderungsstellen top-down an die LAG herangetragen wurden. Generell waren die bewilligten Förderungssummen pro unechtes LEADER-Projekt vergleichsweise hoch. Die Bandbreite der durchschnittlichen Förderungsbewilligungen der Wegebauprojekte erstreckte sich beispielsweise von rd. 283.000 EUR (Kärnten) über rd. 346.000 EUR (Tirol) bis rd. 540.000 EUR (Salzburg) und jene der landwirtschaftlichen Großprojekte von rd. 456.000 EUR (Salzburg) über rd. 688.000 EUR (Tirol) bis rd. 724.000 EUR (Kärnten). Auf Großprojekte mit bewilligten Förderungsbeträgen von mehr als 200.000 EUR entfielen in Kärnten rd. 70 %, in Salzburg rd. 65 % und in Tirol rd. 63 % aller Förderungsbewilligungen. Die verantwortlichen Stellen der Länder begründeten diese Praxis, die im Widerspruch zu den EU-Vorgaben stand, mit der Notwendigkeit, die LEADER-Mittel auszuschöpfen. (TZ 102 bis 106)

Integrierte und multisektorale Aktionen

In der bisherigen LEADER-Umsetzung zeigte sich ungeachtet der multisektoralen Inhalte der lokalen Entwicklungsstrategien eine deutliche Dominanz des landwirtschaftlichen bzw. agrarnahen Sektors. Daneben erlangte – bereits mit sehr großem Abstand – der Sektor Tourismus noch Bedeutung, auf den jeweils etwa 10 % der bewilligten Mittel in den überprüften Ländern entfielen. Kleingewerbe und sonstige Dienstleistungen spielten dagegen kaum eine Rolle. Die überprüften Länder nutzten den bestehenden Spielraum

für Verknüpfungen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder umweltrelevanten Akteuren und Sektoren kaum oder schränkten ihn sogar ein. (TZ 108)

Innovation

Ein Anteil an Projektideen, darunter möglicherweise auch innovative Projektvorschläge, wurde bereits in der Phase der (informellen) Vorab-Beurteilung ausgeschieden. Weder das BMLFUW noch die überprüften Länder erhoben systematisch die Gründe dafür. Damit unterblieb auch eine Abklärung allfälliger struktureller Unterschiede in der Unterstützung innovativer Projektideen einerseits und maßnahmenkonformer Projektvorschläge andererseits oder eine Abklärung systembedingter Barrieren etwa bei der Aufbringung der Eigen- und Kofinanzierungsmittel. (TZ 47, 111)

Die geringe Anzahl an innovativen Projekten und deren geringes finanzielles Volumen lässt – ungeachtet der hohen Qualität einzelner Projekte – kaum nachhaltige Effekte für den ländlichen Raum erwarten. Ein großer Teil der im Rahmen von LEADER geförderten Projekte war konventioneller Natur und unterschied sich nicht von jenen Projekten, die auch ohne LEADER im Rahmen der definierten Maßnahmen des Programms LE 07–13 realisiert wurden. (TZ 112)

Kooperation

Bis Ende 2010 gab es österreichweit nur eine geringe Anzahl von Kooperationsprojekten (gemeinsame Projekte mehrerer LAG sowie grenzüberschreitende Kooperationen). Das diesbezügliche Förderungsvolumen betrug bis dahin rd. 4,6 Mill. EUR, wobei der Anteil Kärntens (5,6 %) und Tirols (2,5 %) an den gesamten LEADER-Förderungszusagen im Vergleich zu jenem Salzburgs (0,3 %) überdurchschnittlich hoch war. (TZ 114)

Ein von Kärnten gefördertes grenzüberschreitendes Kooperationsprojekt wies ein Finanzierungsverhältnis von 40 : 1 (Kärnten : Slowenien) auf. Der Kooperationsgehalt war dadurch unzureichend erfüllt. Ebenso im Widerspruch zur LEADER-Kooperationsidee stand die in Kärnten vorgefundene Praxis der Finanzierung von LAG-Management-Aufgaben im Rahmen von LEADER-Kooperationsprojekten. (TZ 116, 117)

Kurzfassung

Salzburg wies bis Ende 2010 nur zwei Kooperationsprojekte auf. Darüber hinaus beteiligte sich Salzburg allerdings an zwei LAG in benachbarten Bundesländern. (TZ 118)

Interessenkonflikte

Die für das LEADER-Konzept charakteristische Einbeziehung der maßgeblichen Stakeholder einer Region in eine LAG barg das Risiko von Interessenkonflikten. (TZ 121)

Die von der Europäischen Kommission im Oktober 2007 genehmigte Erstfassung des Programms LE 07-13 traf keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten. Ebenso wenig formulierte die Sonderrichtlinie LEADER – auch in ihrer aktualisierten Fassung vom 8. Juli 2009 – Vorgaben dazu. Die im Jahr 2009 aktualisierte dritte Programmfassung vermerkte, dass bei der Übertragung der Bewilligungsfunktion an die zwischengeschalteten Stellen darauf Bedacht genommen worden sei, jeglichen Verdacht auf Befangenheit und Interessenkollision schon im Vorfeld auszuräumen. Die überprüften Länder bestätigten der AMA gegenüber schriftlich, dass „für sensible Bereiche“ eine verstärkte Dienstaufsicht vorgesehen war und Interessenkonflikte der einzelnen Mitarbeiter ausgeschlossen waren. Im Frühjahr 2010 legten das BMLFUW und die SVL der Bundesländer im Rahmen einer Sitzung Vorgangsweisen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten von LAG-Vorständen und LAG-Managern fest. (TZ 123, 124, 133)

Fälle von Unvereinbarkeit und Interessenkonflikten fanden sich dennoch. So kam es insbesondere zur Vermengung von Auftraggeber-/Auftragnehmer- und Förderungsgeber-/Förderungsnehmerfunktionen mit typischen Merkmalen von In-sich-Geschäften sowie zur mangelhaften Abgrenzung zwischen Aufgaben des LAG-Managements und privater Unternehmertätigkeit. (TZ 125, 127 bis 131)

Ein weiterer Fall betraf die Verletzung der Pflichten als Förderungsgeber durch die bewusste Anerkennung von nicht förderungsfähigen Kosten. (TZ 127)

Überdies wurden in einzelnen Fällen rechtswidrig Fördermittel genehmigt und Bundesmittel in Anspruch genommen. (TZ 66, 129)

Die AMA zeigte wenig Problembewusstsein und führte auch nach Hinweisen des RH keine eigenen Erhebungen zur Abklärung potenzieller Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte durch. (TZ 134)

Evaluierungen

Monitoring und Evaluierung wurden zum Teil nur als formale Anforderungen der EU wahrgenommen, nicht im Sinn von Wirkungsorientierung und institutionellem Lernen. Die Evaluierungskultur im BMLFUW war mit Bezug auf die Auftraggeberrolle, die Organisation und den Umgang mit Evaluierungsergebnissen verbesserungsfähig. Nur in Tirol waren den LAG-Managern die Ergebnisse von Evaluierungen der Vorperiode und die Schlussfolgerungen bekannt. Aus den Evaluierungsberichten der Vorperioden wurden für die neue Programmperiode nur teilweise und relativ schwache handlungsanleitende Schlussfolgerungen gezogen. (TZ 136 bis 138, 151)

Die gegenüber der Vorperiode vorgenommenen Maßnahmen zur Verbesserung des Datenerfassungs- und Kontrollsystems reichten bislang nicht aus, um eine qualitätsvolle Evaluierung der Ergebnisse und Auswirkungen des Programms zu gewährleisten. (TZ 140) Die AMA-Datenbank bildete die Vielfalt von LEADER-Projekten nur unzulänglich ab und wies in mehrfacher Hinsicht Mängel auf: Sie erfasste keine Soll-Daten, so dass ein Soll-Ist-Vergleich nicht möglich war; die Führung der LAG-Klientennummern war fehlerhaft; die Plausibilitätskontrollen gewährleisteten nicht die Vermeidung bzw. Behebung von Mängeln; die geringe Aussagekraft von Projekttiteln erschwerte die Interpretation der Daten und die Evaluierung der LEADER-Aktivitäten; eine Verknüpfung von sachlich verbundenen Projekten erfolgte nicht. (TZ 141 bis 146) Die bewilligenden Stellen befüllten die Evaluierungsblätter großteils mangelhaft und verspätet. (TZ 147) Die Ziele und Indikatoren auf Projektebene waren zudem so allgemein formuliert, dass sie für alle Projekte und ländlichen Regionen gelten konnten bzw. keine Steuerungsfunktion erfüllten. (TZ 148)

Die Evaluierung im Sinn einer Erfassung indirekter Wirkungen ist in einem heterogenen Kontext wie hier unbestritten schwierig, zumal jede Maßnahme vielfältige bzw. teilweise erst längerfristig erkennbare Wirkungen entfalten kann. Durch verstärkten fachlichen Austausch über Methoden der Wirkungsevaluierung, systematische Qualitätskontrolle der Evaluierungsberichte vor Abnahme und Peer Review-Verfahren könnte die Evaluierung verbessert werden. (TZ 150)

Kurzfassung

Berücksichtigung der Anliegen von Frauen

Im Jahr 2010 beauftragte das BMLFUW eine Halbzeitbewertung zur Umsetzung von LEADER in den Jahren 2007 bis 2009. Die kritischen Feststellungen und Empfehlungen dieser Halbzeitbewertung deckten sich weitestgehend mit den Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen des RH. (TZ 154)

Das Programm LE 07–13 behandelte das Thema der Gleichstellung und Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum unzulänglich und unsystematisch, auch aufgrund der mangelhaften Analysen im Vorfeld der Programmerstellung. Anstatt das Thema als integralen Bestandteil des Programms abzubilden, fand es keinen Niederschlag in den Prioritäten, Schwerpunkten und Maßnahmen sowie in der indikativen Mittelaufteilung des Programms. (TZ 157)

Die BMLFUW–seitige Ablehnung von Kinderbetreuungsprojekten als LEADER–Projekte ignorierte die Möglichkeiten aus dem weiten Spielraum in LEADER. (TZ 158)

In den LEADER–Gremien waren Frauen entgegen den EU–Vorgaben unterrepräsentiert. Wirksame Aktivitäten und bewussteinbildende Maßnahmen zur Gegensteuerung wurden bislang – ungeachtet mehrerer parlamentarischer Entschlüsse und Empfehlungen der § 7–Kommissionen – nicht in ausreichendem Maß gesetzt. Bei einigen LAG in Salzburg und Kärnten wurden Frauen verstärkt in die Projektauswahlgremien aufgenommen, um ihre formal geringe Repräsentanz auszugleichen und die Berücksichtigung ihrer Anliegen in der Projektauswahl zu gewährleisten. (TZ 160 bis 162)

Das Programm LE 07–13 bzw. die Sonderrichtlinie LEADER setzten keine positiven Anreize für Projekte von bzw. für Frauen. Entgegen den Intentionen des Programms LE 07–13 blieb die Anzahl sozial innovativer Projekte gering. Allfällig bestehende Hemmnisse für solche Projekte wurden nicht systematisch untersucht. (TZ 163)

Unbare Eigenleistungen wurden ungeachtet der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors gemäß der Sonderrichtlinie LEADER nur bei Investitionsprojekten anerkannt, was organisationsintensive Projekte benachteiligte. (TZ 164)

Knapp die Hälfte der insgesamt 21 LAG der überprüften Länder wies vergleichsweise anspruchsvolle Strategien zum Thema Gender Mainstreaming und Chancengleichheit auf. Bei einem Viertel dieser 21 LAG spiegelten ihre lokalen Entwicklungsstrategien dagegen ein



Kurzfassung

BMLFUW

LEADER 2007 bis 2013

nur sehr geringes Problembewusstsein zum Thema Gleichstellung und Chancengleichheit im ländlichen Raum wider. Obgleich die formalen Anforderungen teilweise nicht erfüllt waren, bewilligte das BMLFUW auch diese LAG. (TZ 165)

Kenndaten zu LEADER als Schwerpunkt 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013 (LE 07–13)

Rechtsgrundlagen (Auszug)

EU-Recht

- Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), ABL. Nr. L 209 vom 11. August 2005.
Mit dieser Verordnung wurde ein einheitlicher Rechtsrahmen für die Finanzierung der Ausgaben im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geschaffen, dazu wurden zwei Fonds, nämlich der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), eingerichtet.
- Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABL. Nr. L 277 vom 21. Oktober 2005
- Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013), ABL. Nr. L 55 vom 25. Februar 2006
- Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABL. Nr. L 368 vom 23. Dezember 2006
- Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, ABL. Nr. L 368 vom 23. Dezember 2006
- Verordnung (EG) Nr. 484/2009 der Kommission vom 9. Juni 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006, ABL. Nr. L 145 vom 10. Juni 2009
- Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Buchführung der Zahlstellen, der Ausgaben- und Einnahmenerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben im Rahmen des EGFL und des ELER, ABL. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006
- Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER, ABL. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006

Österreichisches Recht

- Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächen-deckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992), BGBl. Nr. 1992/375 i.d.g.F.
- Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle „Agrarmarkt Austria“ (AMA-Gesetz 1992), BGBl. Nr. 376/1992 i.d.g.F.
- Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013 (LE 07–13), genehmigt mit Entscheidung der Europäischen Kommission K(2007) 5163 vom 25. Oktober 2007; zuletzt geändert mit Entscheidung K(2009) 10217 vom 14. Dezember 2009
- Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013 „LEADER“; BMLFUW–LE.1.1.23/0019–II/6/2007, in Kraft getreten am 5. Dezember 2007
- Weitere Sonderrichtlinien zur Umsetzung von Maßnahmen im Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013
- diverse Landesrichtlinien als Basis für die Landesförderung



BMLFUW

LEADER 2007 bis 2013

Behörden				
Zentral verantwortlich	BMLFUW/Abteilung II/6 (als Verwaltungsbehörde) BMLFUW/Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision (als bescheinigende Stelle) AMA (als Zahlstelle)			
Delegierte bewilligende Stellen	Ämter der Landesregierungen Landes-Landwirtschaftskammern ausgewählte Förderungseinrichtungen (z.B. ERP-Fonds, Kommunal-kredit Public Consulting GmbH) für Förderungen zuständige Stellen des BMLFUW sowie anderer Bundesministerien			
Finanzielle Dotierung des Österreichischen Programms LE 07-13¹				
Schwerpunkt	EU-Mittel	Bundes- und Landesmittel	Öffentliche Mittel gesamt	Schwerpunkt-anteil am Programm
	in Mill. EUR			in %
Schwerpunkt 1	539,6	532,0	1.071,6	13
Schwerpunkt 2	2.918,5	2.899,3	5.817,8	73
Schwerpunkt 3	277,0	272,7	549,7	7
Schwerpunkt 4 LEADER	214,1	208,9	423,0	5
Technische Hilfe	76,4	80,4	156,8	2
Insgesamt	4.025,6	3.993,3	8.018,9	100
Indikative Mittelaufteilung und Auszahlungen 2007-2010 innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER nach Maßnahmen				
Maßnahmen (M)	Öffentliche LEADER-Mittel gesamt ²	LEADER-Auszahlungen 2007-2010 ³	Auszahlungsgrad	
	in Mill. EUR		in %	
Lokale Entwicklungsstrategien (M 41)	369,1	120,8	33	
– Wettbewerbsfähigkeit (M 411)	76,3	30,1	39	
– Umwelt/Landbewirtschaftung (M 412)	8,7	2,0	23	
– Lebensqualität/Diversifizierung (M 413)	284,1	88,7	31	
Transnationale und interregionale Zusammenarbeit (M 421)	14,1	1,2	9	
Arbeit der lokalen Aktionsgruppe (M 431)	39,8	10,7	27	
Insgesamt	423,0	132,7	31	

¹ Österreichisches Programm LE 07-13 i.d.F. nach der dritten Programmänderung, S. 488

² Österreichisches Programm LE 07-13 i.d.F. nach der dritten Programmänderung, S. 491

³ Vorläufige Daten des BMLFUW für 2010

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April 2010 bis Dezember 2010 den Schwerpunkt 4, „LEADER“, des aus nationalen und EU-Mitteln finanzierten „Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013“ (**Programm LE 07–13**). Ziel der Überprüfung war, den Beitrag von LEADER zur Erreichung der Ziele des Programms LE 07–13¹ sowie der übergeordneten Lissabon- und Göteborg-Strategie-Ziele der EU (Wachstum, Beschäftigung, Nachhaltigkeit, Mehrwert) zu beurteilen.

Die Überprüfung diente nicht der Beurteilung der recht- und ordnungsgemäßen Umsetzung von LEADER. Wurden während der Prüfungshandlungen allerdings Beobachtungen gemacht, die Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit betreffen (wie die Förderungsfähigkeit von Ausgaben oder Unvereinbarkeiten), berichtete der RH auch darüber.

- (2) Die Überprüfung betraf das BMLFUW, die AMA und die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol.

- (3) Weiters führte der RH eine Fragebogenerhebung bei allen 21 LAG in den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol durch. Er bezweckte damit, das Funktionsverständnis der LAG-Manager und den (potenziellen) Beitrag der auf LAG-Ebene ausgewählten und durchgeführten Projekte zur Erreichung der Programmziele zu erheben und zu beurteilen.

- (4) Der RH führte Erhebungen vor Ort anhand von Gesprächen mit den Verantwortlichen und Einsicht in die Unterlagen beim BMLFUW, der AMA, den Ämtern der Landesregierungen von Kärnten, Salzburg und Tirol sowie bei acht ausgewählten LAG und einer Regionalmanagement-Gesellschaft durch. Durch die Besichtigung von ausgewählten Förderungsprojekten verschaffte er sich einen Einblick über die tatsächliche Umsetzung an Ort und Stelle. Gespräche mit Experten für Regionalentwicklung im ländlichen Raum rundeten die Erhebungstätigkeit des RH ab.

Zu dem im September 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMLFUW, die AMA sowie die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol im Zeitraum von Dezember 2011 bis Jänner 2012 Stellung. Eine ergänzende Stellungnahme des Landes Kärnten erging im Mai 2012. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2012.

¹ Die Programmziele sind die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, die Verbesserung von Umwelt und Landschaft, die Erhöhung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und der Lebensqualität im ländlichen Raum sowie die Steigerung der lokalen/regionalen Kapazitäten.

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

- 2 Da LEADER als einer von insgesamt vier Schwerpunkten in das Programm LE 07–13 eingebettet war, welches der Umsetzung der sogenannten zweiten Säule der GAP diene, beleuchtete der RH zunächst für das Programm LE 07–13 insgesamt maßgebliche Parameter.

Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Erste Säule: Direktzahlungen und Marktordnungsausgaben

- 3 Im Rahmen der GAP unterstützt die EU die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und die Entwicklung der ländlichen Räume. Die GAP durchläuft seit mehr als zwei Jahrzehnten grundlegende Reformen, in deren Verlauf der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt von fast 75 % im Jahr 1985 auf ca. 40 % im Jahr 2013 sinken wird.

Im Zuge der Reformen verringerten sich die Preisstützungen und Ausfuhrsubventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse stark. Die Agrarbeihilfen der EU wurden von der Produktion weitgehend entkoppelt und bezweckten stattdessen die Stützung der Einkommen durch Direktzahlungen, die zunehmend an Auflagen für Umwelt- und Tierschutz sowie Lebensmittelsicherheit (Cross Compliance) geknüpft wurden. Diese Direktzahlungen (insbesondere Betriebs- und Tierprämien) und weitere noch verbliebene Marktordnungsausgaben² bilden die erste Säule der GAP. Die erste Säule wurde bis zum Jahr 2006 durch den EAGFL finanziert und seither durch den EAGFL. Ein wesentliches Kennzeichen der ersten Säule ist, dass die Finanzierung – von wenigen Ausnahmen abgesehen – zu 100 % aus EU-Mitteln erfolgt.

Zweite Säule: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums — EU-kofinanziert

- 4 Die zweite Säule der GAP entwickelte sich insbesondere ab dem Jahr 2000 durch eine zunehmende Verlagerung und Zusammenfassung von zum Teil strukturpolitischen Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Zur Festigung erhielt sie für die Programmperiode 2007–2013 ein eigenes Finanzierungsinstrument in Form des Europäischen Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Das davor als Gemeinschaftsinitiative abgewickelte LEADER-

² Dazu zählen im Wesentlichen Ausfuhrsubventionen (Exporterstattungen) und Marktstützungen bzw. andere marktbezogene Maßnahmen (wie Umstrukturierungsbeihilfe Zucker, Beihilfen im Weinbau und Absatzförderungsmaßnahmen). Die gesetzliche Basis für die Abwicklung der Maßnahmen der ersten Säule in Österreich bildet das Marktordnungsgesetz 2007 i.d.g.F. (Bundesgesetz über die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen – MOG 2007); Ziel dieses Bundesgesetzes gemäß § 2 Abs. 2 ist, die im EGFL gemäß Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 für die GAP bereitgestellten Mittel umfassend auszuschöpfen.

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Programm wurde in den ELER integriert (sogenanntes „Mainstreaming“ – siehe TZ 9). Neben den vom ELER gespeisten EU-Mitteln sind für die Förderungsmaßnahmen grundsätzlich nationale öffentliche Mittel beizusteuern (sogenannte Kofinanzierung – siehe insbesondere TZ 30, 31).

- 5 (1) Die Reformen der EU-Agrarpolitik mit dem verstärkten Gewicht auf die Entwicklung des ländlichen Raums entsprachen einem weltweiten Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik.

	Traditionelle Agrarpolitik (bisheriges Modell)	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (neues Modell)
Ziele	Preisstabilisierung, Preisausgleich, Sicherung des Agrareinkommens, Wettbewerbsfähigkeit von Agrarbetrieben	verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete, Mobilisierung von Potenzialen, lokalen Stärken und Vorteilen sowie Nutzung bisher brachliegender Ressourcen
Strategien	sektoraler Zugang	integrierter, territorialer Zugang
Schlüsselsektor	Landwirtschaft	verschiedene Sektoren der ländlichen Wirtschaft (Landwirtschaft, Tourismus, Kleingewerbe, Dienstleistungen)
Hauptinstrumente	Förderungen und staatliche Beihilfen	weiche und harte Investitionen
wichtigste Akteure	zentralstaatliche Ebene, Landwirte	alle Gebietskörperschaften (nationale/zentralstaatliche, regionale und lokale), verschiedene Stakeholder (Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen)

Quelle: OECD Policy Brief „Reinventing Rural Policy“, Oktober 2006

(2) Unabhängige Experten wie auch die OECD in international vergleichenden Arbeiten gelangten in Bezug auf die Entwicklung des ländlichen Raums zur Ansicht, dass die Probleme ländlicher Gebiete häufig territorialer Art sind, und forderten daher anstelle des herkömmlichen, auf die Landwirtschaft konzentrierten bzw. sektorbezogenen Ansatzes einen gebietsbezogenen Ansatz. Die beiden Europäischen Konferenzen über ländliche Entwicklung in Cork (1996) und Salzburg (2003) bestätigten die Bedeutung der gebietsbezogenen Dimension. Diese Überlegungen fanden auch Eingang in die strategischen Überlegungen zur Politik der ländlichen Entwicklung für die Programmperiode 2007–2013 und resultierten in einer finanziellen Stärkung der zweiten Säule.

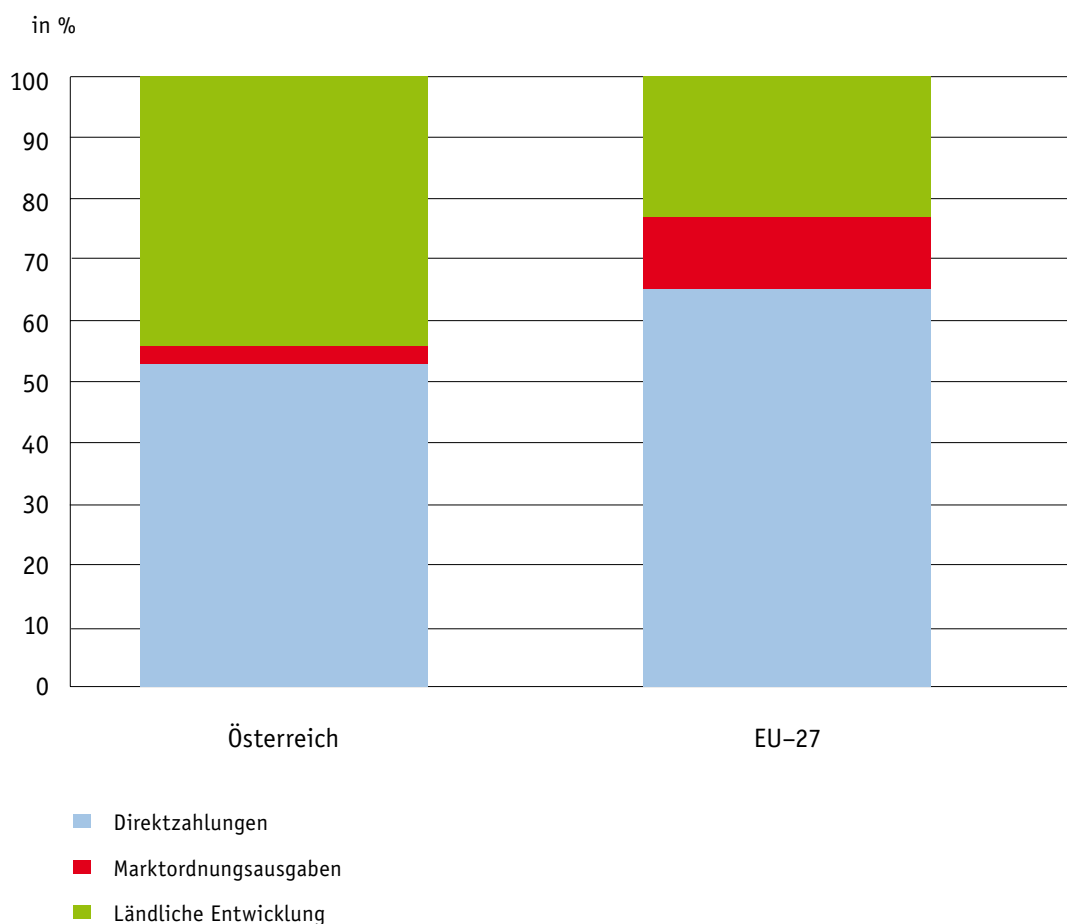
1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

LEADER 2007 bis 2013

Erste und zweite
Säule in Österreich

6 Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule stellte sich in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich dar. Nachfolgende Abbildung 1 veranschaulicht die GAP-Ausgaben 2009 in Österreich im Vergleich zum Durchschnitt aller 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27).

Abbildung 1: Verteilung der GAP-Ausgaben 2009 in Österreich im EU-Vergleich



Anmerkung: Bei den GAP-Ausgaben der ersten Säule (Direktzahlungen und Marktordnungsausgaben) handelt es sich um tatsächlich erfolgte Zahlungen, bei jenen der zweiten Säule um die von der Europäischen Kommission zugesagten maximalen ELER-Zahlungsbeträge ohne nationale Kofinanzierung.

Quelle: Europäische Kommission „Agricultural Policy Perspectives Member States factsheets – May 2011, Austria“

Daraus wird ersichtlich, dass Österreich im Jahr 2009 deutlich höhere GAP-Ausgaben für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) als der EU-27-Durchschnitt hatte (rd. 44 % im Gegensatz zu rd. 24 % innerhalb der EU-27), wenngleich immer noch rd. 56 % seiner GAP-Ausgaben auf Direktzahlungen (rd. 53 %) und marktbezogene Maßnahmen (rd. 3 %) (beide erste Säule) entfielen.

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

7.1 Die finanzielle Bedeutung der zweiten Säule der GAP für Österreich gewann mit Einbezug der nationalen Kofinanzierung noch deutlicher an Gewicht. So entfielen in Österreich, wie nachfolgender Tabelle 2 entnommen werden kann, unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung durch Bund und Länder über den Zeitraum von 2005 bis 2009 durchschnittlich rd. 58 % der gesamten geleisteten GAP-Ausgaben in Höhe von jährlich rd. 1,9 Mrd. EUR auf die zweite Säule.

Die nachstehende Tabelle veranschaulicht auch das Verhältnis der von Bund (rd. 30 %), Ländern (rd. 21 %) sowie der EU (rd. 49 %) über diesen Zeitraum geleisteten Ausgaben für die ländliche Entwicklung (zweite Säule) von jährlich durchschnittlich rd. 1,1 Mrd. EUR.

Tabelle 2: GAP-Ausgaben in Österreich 2005 bis 2009					
GAP-Ausgaben	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
Direktzahlungen & Marktordnung (erste Säule)	796,6	819,6	754,6	762,1	784,0
– EU-Mittel	786,7	808,5	743,6	751,2	772,7
– Bundesmittel	5,5	6,8	6,6	6,5	6,9
– Landesmittel	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4
Ländliche Entwicklung (zweite Säule)	1.093,1	1.149,8	918,8	1.066,8	1.147,6
– EU-Mittel	491,7	570,6	454,0	528,5	571,1
– Bundesmittel	356,3	341,9	273,8	316,1	339,6
– Landesmittel	245,1	237,3	191,0	222,2	236,9
Insgesamt	1.889,7	1.969,4	1.673,4	1.828,9	1.931,6

Quelle: Grüner Bericht 2010, Tabelle 5.1.4

7.2 Der RH wies darauf hin, dass die für den gesamten Agrarbereich (erste und zweite Säule) in Österreich verausgabten EU-Mittel in Höhe von rd. 1,3 Mrd. EUR im Jahr 2009 rd. 72 % aller österreichischen EU-Rückflüsse (von insgesamt rd. 1,8 Mrd. EUR) ausmachten.³

³ EU-Haushalt 2009 – Finanzbericht der Europäischen Kommission, veröffentlicht 2010, S. 57



1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

LEADER 2007 bis 2013

LEADER: Vom Strukturfonds zur zweiten Säule der GAP

8 Bei LEADER handelt es sich um ein EU-Förderungsprogramm, mit dem seit dem Jahr 1991 innovative Aktionen zur Entwicklung des ländlichen Raums gefördert werden. LEADER ist eine Methode zur Mobilisierung und Umsetzung von Entwicklungsinitiativen in lokalen ländlichen Gemeinschaften und hat einen integrierenden sektorübergreifenden Charakter.

Österreich nahm seit seinem EU-Beitritt im Jahr 1995 an den LEADER-Programmen teil und konnte dabei auf bereits vorhandene Strukturen (wie Regionalvereine) und Erfahrungen aus der „Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher Räume in Berggebieten“ (1979) sowie der nachfolgenden „Förderungsaktion für die eigenständige Regionalentwicklung“ (1986) des Bundeskanzleramtes aufbauen. Der nachfolgenden Tabelle können die in Österreich durchgeführten LEADER-Programme entnommen werden.

Tabelle 3: LEADER-Programme in Österreich

Programm	Beteiligte EU-Fonds ¹	EU-Mittel (+ nationale Mittel) in Mill. EUR	Programmstruktur	Anzahl der LAG (LEADER-Fläche)	Anzahl der Projekte
Gemeinschaftsinitiative LEADER II 1995-1999	Strukturfonds: EAGFL-A, EFRE, ESF	25 (+ 24)	acht Bundesländerprogramme (Gesamtkoordination BKA)	31 (21.500 km ²)	1.277
Gemeinschaftsinitiative LEADER + 2000-2006	Strukturfonds: EAGFL-A	77 (+ 30)	ein nationales Programm (BMLFUW)	56 (47.000 km ²)	1.731
Programm LE 07-13 ² : Schwerpunkt 4 LEADER	Landwirtschaftsfonds (zweite Säule): ELER	214 (+ 209)	ein nationales Programm (BMLFUW)	86 (73.697 km ²)	ca. 5.000 ³

¹ EAGFL-A (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung), EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), ESF (Europäischer Sozialfonds), ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums)

² Programm LE 07-13

³ Anzahl der bewilligten Projekte per 31. Dezember 2010 (Quelle: AMA-Datenbank)

Quellen: ÖROK, EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007, Eine Bilanz, Materialienband, Mai 2009 bzw. AMA-Datenbank

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

- 9 Mit der Programmperiode 2007 bis 2013 wurde die bis dahin innerhalb der Strukturfonds eigenständige LEADER-Gemeinschaftsinitiative als „Mainstream“⁴ in die nationalen ländlichen Entwicklungsprogramme (in Österreich das „Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013“) integriert. Die verfügbaren öffentlichen Mittel (von EU, Bund und Ländern) für LEADER stiegen von rd. 107 Mill. EUR (2000 bis 2006) auf rd. 423 Mill. EUR (2007 bis 2013), was nahezu einer Vervierfachung entspricht. Zugleich veränderten sich die Programmkonzeption (siehe insbesondere TZ 25, 26), die Rechtsgrundlagen (siehe Kenndatenkasten) und die Abwicklungsmodalitäten von LEADER (siehe insbesondere TZ 41) maßgeblich.⁵

⁴ Durch das Mainstreaming möchte die Europäische Kommission innovative Ansätze bzw. Erfahrungswerte (hier von der Gemeinschaftsinitiative LEADER) in weiter gefasste EU-Politikbereiche bzw. -programme (hier in die ländlichen Entwicklungsprogramme) übernehmen bzw. integrieren.

⁵ Grundlage für LEADER+ als Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums war die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL-A und FIAF). In einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG wurde die partnerschaftliche Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU-Strukturfonds in der Periode 2000 bis 2006 geregelt, deren Geltungsbereich sich auf die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ erstreckte. Bezüglich LEADER+ wurde das BMLFUW mit der Funktion der Verwaltungsbehörde betraut, sofern nicht Programmverantwortliche Landesstellen als zwischen-geschaltete Stellen benannt wurden. Die Aufgaben der Landesstellen erstreckten sich von der Beratung und Entgegennahme von Förderungsanträgen über deren Prüfung, Einholung der Förderungsentscheidung und Abschluss der Förderungsverträge bis zur Prüfung der Projektabrechnungen und Auszahlung der Fördermittel. Dem BMLFUW waren weiters die Funktionen der Zahlstelle und der Finanzkontrolle zugewiesen.

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

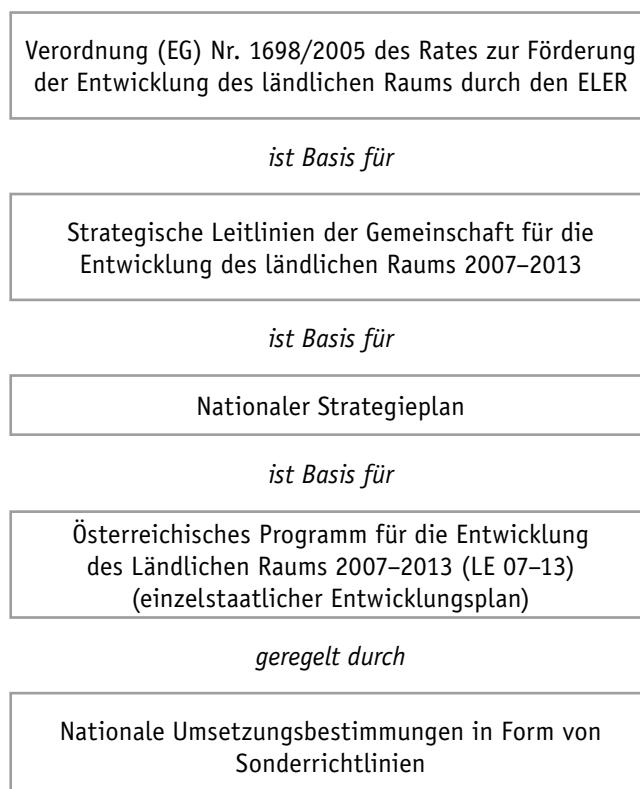
Überblick

- 10 Um den strategischen Inhalt der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums im Einklang mit den politischen Prioritäten der EU zu verdeutlichen, forderte die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER⁶ die Festlegung von strategischen Leitlinien durch den Rat sowie zu deren Umsetzung die Ausarbeitung von nationalen Strategieplänen.

Die nationalen Strategiepläne bildeten ihrerseits den Bezugsrahmen für die einzelstaatlichen Entwicklungsprogramme, deren Umsetzung mittels Sonderrichtlinien geregelt war.

Die Programmierungshierarchie stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 2: Programmierungshierarchie



Quelle: RH

⁶ Art. 9 Abs. 1 bzw. Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER, ABl. Nr. L 277 vom 21. Oktober 2005; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 473/2009 des Rates vom 25. Mai 2009, ABl. Nr. L 144 vom 9. Juni 2009

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

- 11** Die vom Rat am 20. Februar 2006 beschlossenen strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013⁷ stellten die Verbindung zu den wichtigsten EU-Prioritäten (Göteborg–Leitprinzipien, Lissabon–Strategie)⁸ her. Im Zuge des Gesundheits–Checks der GAP⁹ im Jahr 2008 wurden die strategischen Leitlinien¹⁰ aktualisiert. Demnach waren durch eine Änderung des nationalen Strategieplans und des einzelstaatlichen Entwicklungsplans auch die Herausforderungen des Klimawandels, erneuerbare Energie, Wasserwirtschaft, biologische Vielfalt (einschließlich dazugehöriger Innovationsförderung) sowie die Umstrukturierung des Milchsektors zu berücksichtigen. Der Europäische Rat vom 19. und 20. März 2009 unterstrich zudem die Bedeutung des Ausbaus der Breitbandinfrastruktur im ländlichen Raum.
- 12** In der nachfolgenden Tabelle sind die wichtigsten Zielvorgaben der EU und die daraus abgeleiteten Schwerpunkte der strategischen Leitlinien einander gegenübergestellt.

⁷ Beschluss 2006/144/EG des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013), ABl. Nr. L 55 vom 25. Februar 2006

⁸ Die Leitprinzipien der GAP – Marktpolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums – wurden 2001 auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg (15. und 16. Juni 2001) festgelegt. Nach dessen Schlussfolgerungen sollte eines der Ziele der GAP und ihrer künftigen Entwicklung darin bestehen, einen Beitrag zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten, indem mehr Gewicht auf die Förderung gesunder, qualitativ hochwertiger Erzeugnisse, umweltfreundlicher Produktionsmethoden – einschließlich der ökologischen Erzeugung –, nachwachsender Rohstoffe und des Schutzes der biologischen Vielfalt gelegt wird. Diese Leitprinzipien wurden in den Schlussfolgerungen zur Lissabon–Strategie während des Europäischen Rates in Thessaloniki (20. und 21. Juni 2003) bestätigt. Demnach können die reformierte GAP und die Entwicklung des ländlichen Raums in den kommenden Jahren einen entscheidenden Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit und zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

⁹ Im Zuge der Reform der GAP wurde vereinbart, die GAP im Jahr 2008 einer Halbzeitbewertung (sogenannter „Health–Check“ bzw. „Gesundheits–Check“) zu unterziehen. Am 20. November 2008 erzielten die Landwirtschaftsminister der EU eine politische Einigung über den GAP–Gesundheits–Check. Zu den Maßnahmen, über die Einvernehmen erzielt wurde, gehören die Abschaffung der Flächenstilllegung, die schrittweise Anhebung der Milchquoten bis zu ihrem endgültigen Wegfall im Jahr 2015 und die Umwandlung der Marktintervention in ein reines Sicherheitsnetz. Außerdem wurde die Modulation erhöht, d.h. die Direktzahlungen an die Landwirte wurden gekürzt und die dadurch frei werdenden Mittel in den ELER eingestellt (zwecks Finanzierung von Maßnahmen, die der EU–Landwirtschaft helfen sollten, besser auf neue Herausforderungen und Chancen etwa in den Bereichen Klimawandel, Wassermanagement, Schutz der biologischen Vielfalt und Erzeugung von Bioenergie zu reagieren). Die Mitgliedstaaten erhielten außerdem die Möglichkeit, Milchbauern in schwierig zu bewirtschaftenden Regionen bei der Anpassung an die neue Marktlage zu helfen.

¹⁰ Beschluss des Rates vom 19. Jänner 2009 zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013), ABl. Nr. L 30 vom 31. Jänner 2009


Tabelle 4: EU-Zielvorgaben und abgeleitete Schwerpunkte

EU-Zielvorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums	Abgeleitete Schwerpunkte der strategischen Leitlinien
Wachstum, Beschäftigung, Nachhaltigkeit (Lissabon- und Göteborg-Ziele)	<i>Thematischer Schwerpunkt 1</i> Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Forstsektors <i>RH-Kurzbezeichnung „Wettbewerb“</i>
	<i>Thematischer Schwerpunkt 2</i> Verbesserung von Umwelt und Landschaft <i>RH-Kurzbezeichnung „Umwelt“</i>
Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft; Bewahrung der Attraktivität des ländlichen Raums für künftige Generationen; Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Frauen, jungen Menschen und älteren Arbeitnehmern	<i>Thematischer Schwerpunkt 3</i> Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft <i>RH-Kurzbezeichnung „Diversifizierung“</i>
Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete und Verbesserung der lokalen Verwaltung („regional governance“)	<i>Horizontaler Schwerpunkt 4</i> Aufbau lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung (LEADER) <i>RH-Kurzbezeichnung „LEADER“</i> <i>Horizontal heißt, dass die hier eingesetzten Mittel ergänzend zu den thematischen Schwerpunkten 1, 2 und insbesondere 3 beitragen.</i>

Quelle: RH

Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft forderten ein stärker strategisch ausgerichtetes Konzept für

- Wettbewerbsfähigkeit,
- die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Diversifizierung, insbesondere für Frauen und Jugendliche,
- Innovation in ländlichen Gebieten sowie
- eine bessere Verwaltungspraxis.

Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die auf den vier Schwerpunkten aufbauten, konzentrierten sich im Wesentlichen auf die Bereiche Agrar-, Forst- und Lebensmittelwirtschaft, Umwelt sowie ländliche Wirtschaft und Bevölkerung.

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Nationaler Strategieplan

Erstellung

13 Zweck des nationalen Strategieplans gemäß Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 war, die Prioritäten des Mitgliedstaats im Einklang mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft festzulegen. Er war gemäß Art. 12 vom Mitgliedstaat in enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission zu erstellen und vor der Vorlage des nationalen Entwicklungsprogramms an diese zu übermitteln. Seine Umsetzung erfolgte durch die nationalen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

14.1 Im Zuge der Ausarbeitung des Nationalen Strategieplans Österreichs durch die Programmverantwortliche Stelle (PVL) BMLFUW fand ab Jänner 2006 ein Konsultationsprozess mit öffentlichen Dialogtagen statt, an denen Vertreter von Politik, öffentlichen Verwaltungen, Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie Nichtregierungsorganisationen teilnahmen. Dieser Konsultationsprozess war in die bereits im zweiten Halbjahr 2004 gestarteten Arbeiten zur Erstellung des nationalen Entwicklungsprogramms – zeitlich nachhinkend – eingebettet (siehe Anhang 1: Chronologie).

Nach eingehenden Konsultationen mit der Europäischen Kommission und darauf folgenden Überarbeitungen übermittelte das BMLFUW den Nationalen Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 am 6. August 2007 offiziell an diese. Die Europäische Kommission nahm ihn positiv zur Kenntnis. Diese zeitliche Abfolge bewirkte, dass der Nationale Strategieplan Österreichs seine Funktion als Bezugsrahmen für die Programmerstellung nur mangelhaft erfüllte.

14.2 Der RH kritisierte, dass das BMLFUW den Erstellungsprozess des Nationalen Strategieplans jenem des Programms nicht ausreichend vorlagerte, um ihn als wesentliches Grundlagendokument für seine Umsetzung nutzen zu können. Weiters bemängelte er, dass das BMLFUW den Nationalen Strategieplan erst sieben Monate nach Programmbeginn (1. Jänner 2007) an die Europäische Kommission übermittelte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, für die nächste Programmperiode ab 2014 den nationalen Strategiefindungsprozess so rechtzeitig anzusetzen, dass die strategischen Festlegungen als Richtschnur für die Programmausarbeitung der nächsten Periode (ab 2014) dienen können.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei der Vorwurf, die Strategiediskussion sei zu spät gestartet, die Strategieerstellung sei zeitlich der Programmplanung nachhinkend erfolgt und der erst am 6. August 2007*

offiziell an die Europäische Kommission übermittelte Nationale Strategieplan habe seine Funktion als Bezugsrahmen für die Programmerrstellung nur mangelhaft erfüllt, ungerechtfertigt.

Das BMLFUW bemerkte, dass der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission bereits seit Sommer 2004, der erste Entwurf der strategischen Leitlinien dagegen erst im Sommer 2005 vorgelegen sei.

Nach innerösterreichischer Diskussion ab Jänner 2006 habe das BMLFUW eine erste Version des Nationalen Strategieplans informell bereits im Juli 2006 und offiziell im September 2006 an die Europäische Kommission übermittelt. Diese habe den Strategieentwurf im Dezember 2006 in Übereinstimmung mit den allgemeinen Prinzipien von relevanten EU-Vorschriften gesehen. Der Nationale Strategieplan sei bis zu seiner endgültigen Fassung und Notifizierung (August 2007) durch Bemerkungen der Europäischen Kommission und Vorschläge der Stakeholder ständig weiterentwickelt worden.

Nach der offiziellen Einreichung des Programms LE 07-13 im Jänner 2007 wäre aus Sicht des BMLFUW das Erfordernis entscheidend gewesen, den Nationalen Strategieplan – nach Maßgabe der Ergebnisse der parallel laufenden intensiven Programmverhandlungen mit der Europäischen Kommission – zu aktualisieren, so dass die quantitativen Festlegungen in der Strategie auch mit dem im Zuge der Programmverhandlungen akzeptierten Finanzplan des Programms punktgenau übereinstimmten.

Was der RH als kritikwürdiges Versagen des BMLFUW darstelle, sei lediglich der Endpunkt eines intensiven Beteiligungs- und Verhandlungsprozesses gewesen, der genau zu den strategischen Überlegungen führte, die sich im Programm in Bezug auf Festlegung der öffentlichen Mittel nach Maßgabe der EU-Beteiligung, Gewichtung der Schwerpunkte und Priorisierung bestimmter Maßnahmen zeigten.

Das BMLFUW nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ihre konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmplanung für die Periode ab 2014 erfolgen.

- 14.4** Der RH anerkannte die informellen Schritte des BMLFUW zur Abstimmung des Nationalen Strategieplans mit der Europäischen Kommission. Damit entsprach das BMLFUW dem Art. 12 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, der die Erstellung des Strategieplans „in enger Abstimmung“ mit der Europäischen Kommission vorsah.

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Insgesamt sah der RH jedoch seine Kritik bestätigt, dass die Strategieerstellung im Wesentlichen dem Fortschritt der Programmplanung folgte und in eine Anpassung des Nationalen Strategieplans an die Ergebnisse der Programmverhandlungen als Endpunkt mündete (siehe auch TZ 28). Folglich konnte der Nationale Strategieplan nur eingeschränkt als Bezugsrahmen für die Programmerstellung dienen, wie in Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegt. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung der zeitgerechten Strategiefindung vor Programmausarbeitung.

Inhalte

- 15** Inhaltlich hatte der nationale Strategieplan gemäß Art. 11 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 insbesondere eine Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Lage (samt Umweltsituation und Entwicklungspotenzial), die gewählte Strategie, die thematischen und gebietsbezogenen Prioritäten für jeden der Schwerpunkte und die indikative Mittelzuteilung aus dem ELER – einschließlich einer Quantifizierung der Hauptziele und geeigneter Indikatoren für Begleitung und Bewertung – zu umfassen.¹¹

Ein gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen, der von der Europäischen Kommission im September 2006 in Form eines Handbuchs¹² herausgegeben wurde, legte Indikatoren in einer logischen Reihenfolge fest, die – ausgehend von zielbezogenen und kontextbezogenen Basisindikatoren¹³ – von Output- über Ergebnis- zu Wir-

¹¹ Des weiteren sind im nationalen Strategieplan die Koordinierungsmechanismen mit anderen EU-Finanzierungsinstrumenten (dazu zählen insbesondere die anderen Instrumente der GAP, der EFRE, der ESF, das Gemeinschaftsinstrument zur Förderung der Fischerei und jene der Europäischen Investitionsbank), die Modalitäten und die vorgesehenen Mittel für die Einrichtung des nationalen Netzwerkes für den ländlichen Raum anzugeben.

¹² Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Leitfaden samt Anhänge) vom September 2006

¹³ Die zielbezogenen Basisindikatoren (z.B. wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbsquote, Arbeitslosigkeit) sind direkt an die weiter gefassten Ziele des Programms geknüpft. Sie dienen als Ausgangsbasis (Bezugswert bei Programmbeginn) für die Abschätzung der Programmwirkung. Die kontextbezogenen Basisindikatoren (z.B. Bedeutung ländlicher Gebiete) liefern demgegenüber Informationen über relevante Aspekte (allgemeine Trends), die sich vermutlich auf die Leistungsfähigkeit des Programms auswirken werden.

kungsindikatoren¹⁴ reichten. Die Europäische Kommission verlangte, dass die Mitgliedstaaten zumindest die wichtigsten Basisindikatoren bezifferten, um damit nicht nur eine Beurteilung der Ausgangssituation, die Grundlage für die Entwicklung der Programmplanungsstrategie war, zu ermöglichen, sondern später auch eine Quantifizierung der Wirkung bezogen auf die Ausgangssituation.

- 16.1** Der Nationale Strategieplan Österreichs enthielt im Anhang 36 zielorientierte Basisindikatoren, die von Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosenquote über land- und forstwirtschaftsbezogene (wie Bruttoinvestitionen in die Landwirtschaft) zu schwerpunktspezifischen Messgrößen (wie Tourismusinfrastruktur in ländlichen Gebieten) reichten. Ein einziger zielorientierter Basisindikator betraf den Schwerpunkt 4 LEADER. Dabei handelte es sich um den Basisindikator 36 zur Entwicklung der lokalen Aktionsgruppen (LAG), die am Anteil der Bevölkerung in Gebieten, in denen die LAG tätig sind, gemessen wird. Kontextbezogene Basisindikatoren und Zusatzindikatoren waren nicht enthalten.

Den EU-Vergleichswerten waren auf Österreich bezogene Daten gegenübergestellt. Die Daten bezogen sich – unter Anwendung des von der Europäischen Kommission im September 2006 herausgegebenen Handbuchs – überwiegend auf die Jahre 2002 bis 2004, zum Teil aber auch auf die Jahre 1999 bis 2001.

Die Hauptziele pro Schwerpunkt waren entgegen der EU-rechtlichen Vorgabe¹⁵ nicht quantifiziert.

- 16.2** Der RH anerkannte, dass der vom BMLFUW eingereichte Nationale Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums vom 6. August 2007 den Mindestanforderungen der vom Europäischen Rat am 20. Februar 2006 beschlossenen strategischen Leitlinien der Gemeinschaft weitgehend Rechnung trug.

¹⁴ Outputindikatoren messen den Ausgang anhand der geförderten Aktivitäten (z.B. Anzahl der geförderten Betriebe, Anzahl der veranstalteten Schulungen), Ergebnisindikatoren deren unmittelbaren Wirkungen auf die Begünstigten (z.B. Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze, erfolgreiche Schulungsergebnisse). Wirkungsindikatoren beziehen sich auf den Nutzen, der über die unmittelbaren Wirkungen auf die direkt Begünstigten hinausgeht (z.B. Beschäftigungsanstieg in ländlichen Gebieten, Produktivitätsanstieg im Agrarsektor). Sie sollen helfen, die im Rahmen des Programms erzielten Wirkungen unter Berücksichtigung der allgemeinen (wirtschaftlichen, sozialen, strukturellen) Trends auszuwerten.

¹⁵ Art. 11 Abs. 3 lit. c der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 fordert eine Quantifizierung der Hauptziele für jeden Schwerpunkt.

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Er kritisierte jedoch, dass das BMLFUW dem Erfordernis, die Hauptziele für jeden Schwerpunkt zu quantifizieren, nicht entsprach. Er bemängelte weiters, dass das BMLFUW in den Nationalen Strategieplan – wiewohl im Handbuch der Europäischen Kommission empfohlen – keine kontextbezogenen Basisindikatoren aufnahm, die Informationen über allgemein relevante (wirtschaftliche, soziale, umweltbezogene) Trends geliefert hätten. Auch legte das BMLFUW auf freiwilliger Basis weder Zusatzindikatoren fest, aus denen die besonderen, für Österreich bedeutsamen Schwerpunktmerkmale ablesbar gewesen wären, noch kommentierte es verwendete Indikatoren in Bezug auf den nationalen Kontext und wesentliche regionale Variationen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, hinkünftig schon im Verlauf der Strategiefindung verstärkt Augenmerk auf die Quantifizierung der Hauptziele und die Festlegung geeigneter und ausreichend spezifischer ziel- und kontextbezogener Indikatoren zu legen sowie möglichst aktuelle Basisdaten zu verwenden.

- 16.3** *Aus Sicht des BMLFUW sei die Kritik des RH, es habe verabsäumt, im Nationalen Strategieplan die Hauptziele für jeden Schwerpunkt zu quantifizieren, insofern nicht richtig, als finanzielle Ziele in den einzelnen Schwerpunkten quantifiziert worden seien. Auch könne das BMLFUW nicht nachvollziehen, dass der RH das Handbuch der Europäischen Kommission als bindende Grundlage für die Abfassung des Strategietextes betrachte.*

Das BMLFUW nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis, mache jedoch ihre konkrete Ausgestaltung von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmplanung für die Periode ab 2014 abhängig.

- 16.4** Der RH betonte, dass – im Sinne der gebotenen Wirkungsorientierung – die verpflichtend vorgeschriebene Quantifizierung der Hauptziele nicht nur auf die Festlegung finanzieller Input-Ziele beschränkt sein sollte. Er hatte im Übrigen das Handbuch der Europäischen Kommission ausdrücklich als Empfehlung dargestellt.

- 17** Der Nationale Strategieplan Österreichs traf folgende Festlegungen für den Schwerpunkt 4 LEADER:

- lokale Bottom-up-Initiative statt zentraler Top-down-Vorgabe: die bestmögliche Nutzung des endogenen (d.h. regionseigenen) Potenzials der ländlichen Gebiete muss von den LAG sowohl angeregt als auch getragen sein;

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

LEADER 2007 bis 2013

- integrativer, sektorübergreifender Charakter: die strategische Ausrichtung von LEADER muss so erfolgen, dass die lokale Entwicklungsstrategie für alle Akteure der jeweiligen LAG erreichbar ist;
- breite örtliche Beteiligung: die LAG müssen insbesondere auch von „Landwirten, Landfrauen und Jugendlichen und deren Verbänden“ getragen sein und
- Zielvorgabe für Frauen in Entscheidungsfunktionen auf LAG-Ebene: auf einen entsprechenden Anteil von Frauen als „Mitentscheider innerhalb der LAG“ ist Bedacht zu nehmen.

Weitere, neben den thematischen Schwerpunkten 1 bis 3 (siehe Tabelle 4) auch für die Umsetzung von LEADER relevante Festlegungen des Nationalen Strategieplans beinhalteten die Vorgabe, dass von Frauen initiierten Projekten überall dort bei der Auswahl Priorität zukommt, wo eine unterdurchschnittliche Beteiligung von Frauen besteht. Zudem galt die Steigerung von Innovation im ländlichen Raum als übergeordnetes Ziel für alle Programmmaßnahmen.

- 18.1** Die im Jahr 2009 vorgenommenen Änderungen des Nationalen Strategieplans dienten laut BMLFUW einer verstärkten Bezugnahme auf die neuen Herausforderungen (siehe TZ 11, Gesundheits-Check der GAP), der geforderten Quantifizierung der Hauptindikatoren der Strategie sowie einer Aktualisierung von Basisdaten.

Eine RH-Analyse der im Anhang des geänderten Nationalen Strategieplans angeführten Liste der Basisindikatoren ergab, dass nur bei einem einzigen bereits in der Erstfassung enthaltenen Indikator eine Datenaktualisierung im engeren Sinne standfand. Die übrigen Änderungen bestanden im Hinzufügen von neuen (Unter-)Indikatoren. In Bezug auf Schwerpunkt 4 LEADER wurde der Hauptindikator „Entwicklung von LAG“ festgelegt und mit einem Zielwert (52 % Bevölkerung in den LAG) versehen, der bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung aller antragstellenden 86 LAG erreicht war.

- 18.2** Der RH vermerkte zwar positiv, dass das BMLFUW im Zuge der Änderung des Nationalen Strategieplans Österreichs dem Erfordernis der Quantifizierung nachkam, indem es pro Schwerpunkt Hauptindikatoren mit Zielwerten für 2013 ergänzte, kritisierte allerdings die wenig ambitionierte Herangehensweise des BMLFUW. Um die Analyse der Strategieumsetzung weiter zu verbessern, empfahl der RH dem BMLFUW, im Falle einer neuerlichen Änderung des Nationalen Strategie-

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

plans die Basisdaten (aus den Jahren 2006/2007) so zu aktualisieren, dass sie möglichst zeitnah am Programmbeginn liegen.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW solle der Nationale Strategieplan gemäß Vorschlag der Europäischen Kommission für die Periode ab 2014 durch eine Partnerschaftvereinbarung mit der Europäischen Kommission abgelöst werden. Eine weitere Anpassung des Nationalen Strategieplans bezüglich der Basisindikatoren sei aus Sicht des BMLFUW zum jetzigen Zeitpunkt nicht sachgerecht. Der Katalog der Basisindikatoren sei von der Europäischen Kommission vorgegeben worden, weshalb solche Anpassungen bis jetzt nur auf Verlangen der Europäischen Kommission vorgenommen worden wären.*

18.4 Der RH entgegnete, dass gerade im Hinblick auf die hohe nationale Kofinanzierung eine fundierte Analyse der Umsetzung und Überprüfung des Erfolgs des Nationalen Strategieplans mittels geeigneter Basisdaten nicht allein im Interesse der Europäischen Kommission, sondern insbesondere auch im österreichischen Interesse zu erfolgen hätte.

Dotierung

19 50 % der den Mitgliedstaaten zugeteilten ELER-Mittel waren in einem vorweg festgelegten Ausmaß auf die vier Schwerpunkte verteilt (Mindestquoten). Im Hinblick auf die in Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegten finanziellen Mindestdotierungen der Schwerpunkte übernahm der Nationale Strategieplan Österreichs nur für den Schwerpunkt 4 LEADER die Mindestquote von 5 %. Die frei dotierbaren 50 % wurden größtenteils dem Schwerpunkt 2 (Umwelt) zugeschlagen.



2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

LEADER 2007 bis 2013

Tabelle 5: Dotierung der Schwerpunkte

Schwerpunkt	Mindestdotierung gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Dotierung gemäß Nationalem Strategieplan	Ausmaß der Mehrdotierung ¹
	in %		
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	10	15	50
Schwerpunkt 2 Umwelt	25	74	196
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	10	11	10
Schwerpunkt 4 LEADER	5	5	0
Summe	50	105²	

¹ Gibt an, um wieviel Prozent die Dotierung gemäß Nationalem Strategieplan die Mindestdotierung gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005 überschreitet

² Die „Überdotierung“ entsteht durch die Möglichkeit der Doppelanrechnung von LEADER (siehe TZ 26).

Quelle: RH

Gegenüber der Vorperiode stellte allerdings bereits die Mindestdotierung von LEADER eine Vervierfachung des Finanzvolumens dar (siehe TZ 9). Der Nationale Strategieplan Österreichs leitete daraus die Notwendigkeit zur flächendeckenden Umsetzung von LEADER im gesamten ländlichen Raum Österreichs ab.

20.1 Der Nationale Strategieplan Österreichs wurde in Österreich – ohne weitere regionale Spezifizierungen – durch ein einziges bundesweites Programm umgesetzt.

20.2 Der RH beurteilte die Umsetzung des Nationalen Strategieplans Österreichs durch ein einziges bundesweites Programm positiv.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Programmerstellung und –genehmigung

21.1 Neben den europäischen Vorgaben und dem Nationalen Strategieplan Österreichs wurden bei der Erstellung und Definition der Maßnahmen des Programms LE 07–13 u.a. folgende nationale Vorgaben bzw. Rahmenbedingungen berücksichtigt:

- das Landwirtschaftsgesetz 1992;
- die Budgetpolitik des Bundes und der Länder in Bezug auf die Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung;
- der nationale Strategieplan für die EU–Strukturfonds (STRAT.AT);
- die Evaluierungsergebnisse der Vorperiode (2000 bis 2006) sowie die Ex–ante–Bewertung für das Programm LE 07–13.

Das BMLFUW begann die Programmvorbereitungen im Herbst 2004. Die Programmausarbeitung erfolgte im Wesentlichen innerhalb der vom BMLFUW eingerichteten Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Experten der Bundes– und Landesverwaltungen sowie der Wirtschafts– und Sozialpartner.

Der Konsultationsprozess zum Programm LE 07–13 startete vor jenem zur Nationalen Strategie Österreichs. Er verlief analog zur Strategiediskussion via Internetplattform und Dialogtagen, zu denen verschiedene Organisationen und Experten (u.a. Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Biolandbau, Umwelt, Naturschutz und Tierschutz) eingeladen waren (siehe dazu auch TZ 14 und Anhang 1: Chronologie). Der Programmentwurf wurde am 23. November 2006 „in einem repräsentativen Forum“ einer abschließenden Diskussion unterzogen, an der etwa 70 Personen teilnahmen.

21.2 Zur zeitlichen Abfolge von Strategie– und Programmfindung verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 14.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe sich der im Herbst 2004 begonnene Konsultationsprozess für das Programm LE 07–13 sowohl auf strategische als auch auf maßnahmenbezogene Fragestellungen bezogen. Er sei daher gemeinsam mit dem Konsultationsprozess zum Nationalen Strategieplan zu betrachten, dessen einzelne Elemente zeitlich verzahnt hätten bearbeitet werden müssen. Der Konsultationsprozess für das Programm LE 07–13 habe daher nicht zu früh gestartet.*

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

21.4 Der RH erachtete nicht den Start des Konsultationsprozesses für das Programm LE 07–13 als zu früh, er kritisierte vielmehr die zeitliche Abfolge von Programm- und Strategiefindung.

22.1 Das BMLFUW reichte das Programm LE 07–13, das auch die nationale Kofinanzierung enthielt, am 24. Jänner 2007 bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung ein. Eine Vorlage des Programms an den Ministerrat oder an den Nationalrat erfolgte nicht. Auch in den drei überprüften Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol gab es – anders als etwa in zwei anderen Bundesländern – weder Landesregierungsbeschlüsse zur Programmvorlage noch diesbezügliche Vorlagen an die Landtage.

Im Vergleich mit regionalen Strukturfondsprogrammen in Österreich zeigte sich, dass deren Einreichung bei der Europäischen Kommission erst nach Beschluss des Ministerrates und der jeweiligen Landesregierung erfolgte.

22.2 Der RH bemängelte die unterschiedlichen Gepflogenheiten der nationalen Beschlussfassung von EU-Programmen, die von einem Ministerrats- bzw. Landesregierungsbeschluss über eine allfällige Einbindung des zuständigen allgemeinen Vertretungskörpers in Form von Beschlussfassung oder Kenntnisnahme bis zur reinen Ministerentscheidung reichte.

Er empfahl dem BMLFUW, seine Vorgangsweise bei der Festlegung der Höhe der nationalen Kofinanzierung transparenter zu gestalten und in Hinkunft den Ministerrat und den nationalen Gesetzgeber inhaltlich angemessen und zeitgerecht einzubinden. Ebenso empfahl er den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol, auf eine angemessene und zeitgerechte Einbindung ihrer Landtage zu achten.

22.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Festlegung des Gesamtvolumens an öffentlichen Mitteln und dessen Aufteilung auf die Programmschwerpunkte ein nationaler politischer Prozess gewesen, der auch im dafür zuständigen Landwirtschaftsausschuss des Nationalrats behandelt worden sei. Die Entscheidung über die Notwendigkeit der Einbindung des Ministerrats liege in der Ministerverantwortlichkeit des für die GAP zuständigen BMLFUW und habe sich am bisherigen Umgang mit Förderungsprogrammen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes, die nur in Abhängigkeit zur Bundesbudgetierung erfolgen könne, orientiert. Im Übrigen unterstelle die Empfehlung des RH, dass das BMLFUW bei der Festlegung der nationalen Kofinanzierung bisher intransparent vorgegangen wäre. Dies müsse angesichts*

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

des transparenten Prozesses zur Strategiefindung und Programmplanung entschieden zurückgewiesen werden (siehe auch Stellungnahme zu TZ 31). Mit der Entscheidung des Europäischen Rats vom Dezember 2005 über Höhe und Aufteilung der Mittel der zweiten Säule der GAP auf die Mitgliedstaaten sei auch der EU-Betrag bekannt gewesen, dem Österreich nationale Mittel gegenüberzustellen hatte.

(2) Das Land Kärnten nahm dazu nicht Stellung.

(3) Aus Sicht des Landes Salzburg sei eine Einbindung des Landtages durch dessen Budgethoheit und durch die Anwendung der Allgemeinen Förderrichtlinien des Landes gegeben.

(4) Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde die Empfehlung des RH, auf eine angemessene und zeitgerechte Einbindung des Landtages zu achten, weiter verfolgen.

22.4 Der RH verwies das BMLFUW auf TZ 31 und bekräftigte seine Empfehlung, bei der Festlegung der Höhe der nationalen Mittel für EU-Programme hinkünftig mehr Transparenz walten zu lassen, den bisherigen Umgang mit Förderungsprogrammen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes zu überdenken und den Ministerrat rechtzeitig einzubinden. Auch in Bezug auf die Stellungnahmen der überprüften Länder hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die sowohl auf eine Einbindung des jeweiligen Landesgesetzgebers in budgetärer wie auch materiell-inhaltlicher Hinsicht abzielt.

23.1 Bis Herbst 2007 überarbeitete das BMLFUW die Einreichfassung des Programms LE 07–13 unter Berücksichtigung der Kommentare (189 Fragen) der Europäischen Kommission. Die Fragen betrafen großteils den Schwerpunkt 2 (Umwelt), die Anmerkungen zu Schwerpunkt 4 LEADER beschränkten sich auf Klarstellungen im Programmtext. Mit Verweis auf Art. 81 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, wonach der Fortschritt, die Effizienz und die Wirksamkeit der Programme anhand von Indikatoren gemessen werden, verlangte die Europäische Kommission insbesondere die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren (siehe TZ 15) durchgängig bei allen Maßnahmen zu quantifizieren.

Die Überarbeitungen inhaltlicher Natur betrafen vorwiegend den Schwerpunkt 2 (Umwelt) und dessen Dotierung. Gegenüber der Einreichfassung vom Jänner 2007 wurde die freiwillige Höherdotierung der nationalen Kofinanzierung um rd. 71,5 Mill. EUR (bzw. mehr als 10 %) auf rd. 741,7 Mill. EUR aufgestockt (siehe im Detail TZ 30).

Die Europäische Kommission genehmigte das überarbeitete Programm LE 07–13 mit Entscheidung K(2007)5163 vom 25. Oktober 2007.

Seit seiner Genehmigung bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung des RH (Dezember 2010) erfuhr das Programm drei Anpassungen. Die erste Anpassung betraf primär den Schwerpunkt 2 (Umwelt), die zweite eine Definitionserweiterung des ländlichen Gemeindegebiets sowie eine Anpassung von Indikatoren. Die dritte Änderung war durch den Gesundheits-Check der GAP (TZ 11) bzw. durch das Europäische Konjunkturpaket¹⁶ begründet und diente zudem der Anpassung der Finanzplanung, einzelner Maßnahmen und Indikatoren. Sie wurde von der Europäischen Kommission mit Entscheidung vom 14. Dezember 2009 genehmigt. Das BMLFUW reichte am 2. Dezember 2010 einen Antrag für eine vierte Programmänderung bei der Europäischen Kommission ein. Die vorgeschlagenen Änderungen beinhalteten dem BMLFUW zufolge unter anderem eine Aktualisierung von Basisindikatoren und eine neuerliche Anpassung der Programmfinanztafel.¹⁷

- 23.2** Der RH hielt fest, dass trotz der intensiven Vorarbeiten erheblicher inhaltlicher Überarbeitungsbedarf auftrat, der die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission maßgeblich verzögerte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, hinkünftig schon im Zuge der Programmvorbereitung und –erstellung verstärkt geeignete Abstimmungsschritte mit der Europäischen Kommission zu setzen und der Quantifizierung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zur Überprüfung des Fortschritts, der Effizienz und Wirksamkeit des Programms ein hohes Maß an Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

Im Übrigen bemängelte der RH, dass die Programmenehmigung mit einer freiwilligen deutlichen Aufstockung der nationalen Kofinanzierungsmittel (mehr als 10 %) einherging und verwies diesbezüglich auf seine in TZ 31 enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die offizielle Einreichung des Programmmentwurfs am 24. Jänner 2007 und somit äußerst nah am frühestmöglichen Zeitpunkt (23. Dezember 2006) erfolgt. Das BMLFUW stimmte zu, dass ein erheblicher inhaltlicher Überarbeitungsbedarf bestand, merkte*

¹⁶ Zur Abfederung der Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die Realwirtschaft einigte sich der Europäische Rat in seiner Tagung am 20. März 2009 auf ein Europäisches Konjunkturpaket von insgesamt 5 Mrd. EUR, welches die Bereitstellung von 1,02 Mrd. EUR für den ländlichen Raum umfasste. Der österreichische Anteil aus diesen Mitteln betrug rd. 46,2 Mill. EUR.

¹⁷ Die vierte Programmänderung wurde von der Europäischen Kommission mit Mitteilung vom 17. März 2011 genehmigt.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

jedoch an, dass ein Programm dieser Größe und Komplexität in der Konsultation innerhalb der Europäischen Kommission zahlreiche Fragen aufwerfe. Die sechsmonatige Genehmigungsfrist der Europäischen Kommission werde durch Rückfragen angehalten. Die scheinbar späte Genehmigung des Programms habe, wie vom RH gewürdigt (TZ 24), keine Auswirkung auf den Umsetzungserfolg gehabt.

Das BMLFUW nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ihre konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmplanung für die Periode ab 2014 erfolgen.

- 23.4** Der RH beurteilte es als positiv, dass die offizielle Programmeinreichung zeitnah zum frühestmöglichen Termin erfolgte. Die von der Europäischen Kommission in ihren Fragen aufgeworfenen Sachinhalte betreffend den Mehrwert einzelner Maßnahmen sowie die Überprüfbarkeit der Ergebnisse und Wirkungen hätten jedoch bereits aus nationalem Interesse bei der Programmvorbereitung und –erstellung ausreichend behandelt werden sollen.

Programm- umsetzung

- 24.1** Das Programm LE 07–13 wurde – im Gegensatz zur ersten Säule der GAP, bei welcher Regelung und Vollzug hoheitlich durch Gesetz, Verordnung und Bescheid erfolgen – auf Basis von Sonderrichtlinien und den Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes¹⁸ mittels Förderungsverträgen (zwischen der bewilligenden Stelle – siehe TZ 37 und 39 – und dem Förderungswerber) privatwirtschaftlich umgesetzt.

Die Sonderrichtlinien legten insbesondere die allgemein geltenden sowie maßnahmenspezifischen Förderungsbedingungen fest. Sie bildeten einen integrierten Bestandteil des Förderungsvertrags. Für LEADER war – neben spezifischen Sonderrichtlinien¹⁹ zur Umsetzung der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt und Diversifizierung) – die „Sonderrichtlinie zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013“ maßgeblich, welche am 5. Dezember 2007 in Kraft trat.²⁰

¹⁸ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) i.d.g.F.

¹⁹ Dazu zählen insbesondere die Sonderrichtlinien „Wald & Wasser“ und „Sonstige Maßnahmen“. Die Sonderrichtlinien werden vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erlassen.

²⁰ Sonderrichtlinie „LEADER“, BMLFUW–LE.1.1.23/0019–II/6/2007



3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

Förderungsanträge für die Periode 2007 bis 2013, die bereits ab 1. Jänner 2007 gestellt wurden, konnten erst nach Vorliegen der Sonderrichtlinien erledigt werden. Der dadurch verursachte Rückstau führte zu keiner nachhaltigen Beeinträchtigung der Programmumsetzung. Der finanzielle Umsetzungsstand (Zahlungen) des Programms LE 07–13 per 31. August 2010 betrug für Österreich 47,5 % des gesamten verfügbaren Programmvolumens. Österreich lag damit an dritter Stelle nach Irland mit 54 % und Luxemburg mit 53,8 %.

24.2 Die Verzögerung bei der Programmgenehmigung hatte zur Folge, dass die für die Umsetzung der Maßnahmen relevanten nationalen Sonderrichtlinien erst im Dezember 2007 – fast ein Jahr nach Beginn der Programmperiode 2007 bis 2013 – erlassen wurden. Der RH anerkannte, dass nicht nur die daraus resultierenden Rückstände in der Bearbeitung von Förderungsanträgen und die daran anschließenden Auszahlungen aufgeholt werden konnten, sondern Österreich bei der Programmumsetzung (Stand August 2010) im EU-Vergleich im Spitzenfeld lag.

Programmziel und –schwerpunkte

25 Ziel des Österreichischen Programms LE 07–13 ist eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft in einem vitalen ländlichen Raum.

Nachfolgende Tabelle 6 veranschaulicht, wie die Schwerpunkte der strategischen Leitlinien (siehe TZ 12) in die Oberziele und Hauptprioritäten des Programms LE 07–13 einfließen und anhand welcher Indikatoren die Zielerreichung gemessen werden sollte.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Tabelle 6: Nationale Umsetzung der abgeleiteten Schwerpunkte der strategischen Leitlinien (inkl. Indikatoren)			
Abgeleitete Schwerpunkte der strategischen Leitlinien	Oberziele des Programms LE 07–13	Hauptprioritäten des Programms LE 07–13	Indikatoren des Programms LE 07–13 (beispielhaft)
<i>Thematischer Schwerpunkt 1</i> Wettbewerb	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft (Humanressourcen, Kapitalausstattung, Lebensmittelqualität)	Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe Förderung der Niederlassung von Junglandwirten Förderung von Investitionen in für die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft relevante Infrastrukturen Steigerung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen durch Förderung der Verarbeitung und Vermarktung	Anzahl der geförderten Betriebe/Aktionen Gesamtinvestitionsvolumen Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze Erhöhung der (nicht-) landwirtschaftlichen Wertschöpfung bei geförderten Betrieben Nettowertschöpfung Länge von geförderten Forststraßen, Betonspurwegen etc.
<i>Thematischer Schwerpunkt 2</i> Umwelt	Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Erhalt der Kulturlandschaft	Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten Agrarumweltmaßnahmen	Förderungsbeträge Anzahl der Verträge Anzahl der teilnehmenden Betriebe Flächengröße der geförderten Gebiete verbesserte Wasserqualität
<i>Thematischer Schwerpunkt 3</i> Diversifizierung	Erhalt und Entwicklung attraktiver und vitaler ländlicher Regionen	Basisdienstleistungen für die Wirtschaft und die ländliche Bevölkerung Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes Naturschutz Nationalparks Entwicklung der Kulturlandschaft Sensibilisierung für die Potenziale der Alpenregion	Anzahl der geförderten Betriebe/ Aktionen Gesamtinvestitionsvolumen Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze Bevölkerungszahl im ländlichen Raum Erhöhung der Internetdurchdringung Nettowertschöpfung
<i>Horizontaler Schwerpunkt 4</i> LEADER	LEADER-Methode zur Umsetzung der ländlichen Entwicklung durch LAG	Umsetzung der integrierten regionalen Entwicklungsstrategien entsprechend der LEADER-Methode (Methodik zur Umsetzung der thematischen Schwerpunkte 1 bis 3, wobei Schwerpunkt 3 deutlich Priorität erhält) gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	Zahl der geförderten LAG Gesamtfläche der LAG Anzahl der finanzierten Projekte Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze nach Geschlecht Anzahl der kooperierenden LAG Anzahl der Kooperationsprojekte

Quelle: RH

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

26 (1) Im Lichte der Hauptprioritäten untergliederte sich jeder der vier Schwerpunkte des Programms LE 07–13 in eine Reihe von Maßnahmen. Die Programmstruktur nach Schwerpunkten und Maßnahmen ist dem Anhang 2 zu entnehmen.

(2) Die Maßnahmen der thematischen Schwerpunkte 1 (Wettbewerb), 2 (Umwelt) und 3 (Diversifizierung) konnten sowohl für sich allein (einfache Anrechnung) als auch als LEADER-Projekte (doppelte Anrechnung) umgesetzt werden. Diese doppelte Anrechnung von Projekten bedeutete, dass diese sowohl zur Umsetzung eines thematischen Schwerpunkts als auch des Schwerpunkts LEADER dienten. So ergaben beispielsweise einfach angerechnete Ausgaben in Höhe von 6 % für Schwerpunkt 3 und dem Schwerpunkt 3 anrechenbare LEADER-Ausgaben in Höhe von 4 % in Summe 10 % in Schwerpunkt 3. Zugleich zählten die 4 % LEADER-Ausgaben auch für die Umsetzung von Schwerpunkt 4. LEADER konnte auf diese Weise mit sehr vielen Maßnahmen des Programms LE 07–13 kombiniert werden.

(3) LEADER-Projekte wurden häufig danach unterschieden, ob sie aus einer regionalen/lokalen Initiative hervorgingen (bottom-up bzw. echtes LEADER²¹) oder nicht (top-down bzw. unechtes LEADER²²). Diese Unterscheidung war für die Projektinhalte, Abläufe und Zuständigkeiten von Bedeutung (siehe insbesondere TZ 103 bis 106).

Finanzielle Ausstattung des Programms LE 07-13

Aufteilung der Mittel
auf Schwerpunkte

27 In ihrer Entscheidung zur Genehmigung des Programms LE 07–13 teilte die Europäische Kommission die ELER-Mittel nach Jahren und Programmschwerpunkten sowie nach Konvergenz²³- und Nicht-Konvergenzregionen zu.

²¹ Echte LEADER-Projekte kommen im Idealfall auf Initiative lokaler Akteure (bottom-up) mit Entscheidungsautonomie der LAG zustande und entsprechen der lokalen Entwicklungsstrategie. Sie werden auch als klassische LEADER-Projekte oder LEADER-Projekte im engeren Sinne bezeichnet.

²² Unechte LEADER-Projekte werden bei einer Förderungsstelle eingereicht, von dieser als mögliche LEADER-Projekte eingestuft und der örtlich zuständigen LAG mit dem Ersuchen um Beschlussfassung (top-down) vorgelegt. Diese Projekte werden auch als agrarisches LEADER oder LEADER im weiteren Sinne bezeichnet.

²³ vormals Ziel 1 Burgenland

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Tabelle 7: Verteilung der ELER-Mittel auf die Programmschwerpunkte						
Schwerpunkt	Verteilung der ELER-Mittel bei Erstgenehmigung des Programms 2007			Verteilung der ELER-Mittel nach der 3. Programmänderung 2009		
	ELER-Mittel		ELER-Mittel bei doppelter Anrechnung LEADER ¹	ELER-Mittel		ELER-Mittel bei doppelter Anrechnung LEADER ¹
	in Mill. EUR	in %		in Mill. EUR	in %	
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	540,86	13,83	15,05	539,61	13,40	k.A.
Schwerpunkt 2 Umwelt	2.828,51	72,31	72,43	2.918,53	72,50	k.A.
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	254,05	6,50	10,03	277,00	6,88	k.A.
Schwerpunkt 4 LEADER	213,68	5,46	5,46	214,07	5,32	k.A.
Technische Hilfe ²	74,37	1,90	1,90	76,36	1,90	k.A.
Insgesamt	3.911,47	100,00	104,87	4.025,57	100,00	k.A.

¹ Gemäß Art. 17 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind mindestens 5 % der gesamten Beteiligung des ELER für den Schwerpunkt 4 zu reservieren. Dieser Betrag kann auch den anderen Schwerpunkten angerechnet werden (Doppelanrechnung).

² Gemäß Art. 66 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 können bis zu 4 % der verfügbaren Programmmittel für technische Hilfe zur Finanzierung von Tätigkeiten der Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle verwendet werden.

Quelle: Programm LE 07–13 gemäß Genehmigung der Europäischen Kommission vom 25. Oktober 2007 bzw. nach der dritten Programmänderung vom 14. Dezember 2009

28.1 Unter Berücksichtigung der vom BMLFUW gegenüber der Europäischen Kommission zugesagten nationalen öffentlichen Mittel (Kofinanzierung – siehe dazu insbesondere TZ 30, 31) ergaben sich – wie im nachfolgenden Finanzierungsplan des Programms LE 07–13 dargestellt – zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung verfügbare öffentliche Gesamtmittel von insgesamt rd. 7.822 Mill. EUR. Im Zuge der Programmänderungen erhöhten sich diese auf rd. 8.019 Mill. EUR, wovon etwas mehr als die Hälfte (50,2 %) von der EU über den ELER finanziert wird.



Tabelle 8: Finanzierungsplan des Programms LE 07–13 nach Schwerpunkten

Schwerpunkt	Finanzierungsplan bei Erstgenehmigung des Programms 2007			Finanzierungsplan nach der 3. Programmänderung 2009		
	ELER-Mittel	Beteili- gungssatz des ELER	Öffentliche Gesamtmittel	ELER-Mittel	Beteili- gungssatz des ELER	Öffentliche Gesamtmittel
	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	540,86	50,15	1.078,46	539,61	50,36	1.071,57
Schwerpunkt 2 Umwelt	2.828,51	49,96	5.661,48	2.918,53	50,17	5.817,86
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	254,05	50,20	506,07	277,00	50,40	549,66
Schwerpunkt 4 LEADER	213,68	50,50	423,12	214,07	50,60	423,02
Technische Hilfe	74,37	48,56	153,16	76,36	48,69	156,83
Insgesamt	3.911,47	50,00	7.822,29	4.025,57	50,20	8.018,94

Anmerkung: Die angeführten Beteiligungssätze des ELER sind Mischsätze, die sich – ausgehend von den ELER-Mitteln unter Zuzählen der zugesagten nationalen öffentlichen Mittel – aus dem für Nicht-Konvergenzregionen errechneten Satz und jenem für Konvergenzregionen ergeben. Mit diesen Beteiligungssätzen des ELER korrespondieren die nationalen Kofinanzierungssätze und damit die Höhe der nationalen öffentlichen Mittel pro Schwerpunkt.

Quelle: Programm LE 07–13 gemäß Genehmigung der Europäischen Kommission vom 25. Oktober 2007 bzw. nach der dritten Programmänderung vom 14. Dezember 2009

Die – unter Einhaltung der EU-Mindestdotierungsvorgaben (siehe TZ 19) vorgenommene – starke Betonung des Schwerpunkts 2 (Umwelt) (mit Zuteilung von über 72 % der ELER- bzw. öffentlichen Gesamtmittel) war Ergebnis eines politischen Kompromisses des BMLFUW mit der Europäischen Kommission.

28.2 Der RH wies darauf hin, dass dies gegenüber der Vorperiode 2000 bis 2006, in der Österreich noch 87,5 % der öffentlichen Gesamtmittel (ohne LEADER+) für den Schwerpunkt 2 (Umwelt) eingesetzt hatte, einen deutlichen Rückgang darstellte.²⁴

²⁴ Gemäß Evaluierungsbericht 2008 des BMLFUW „Ex-post-Evaluierung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums“ beliefen sich die Ausgaben dieses Programms auf insgesamt rd. 7.009,1 Mill. EUR. Davon wurden 87,5 % (bzw. rd. 6.133,8 Mill. EUR) für die beiden Maßnahmen Agrar-Umweltprogramm ÖPUL und Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete ausgegeben.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

28.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die starke Betonung des Schwerpunkts 2 (Umwelt) weniger das Ergebnis eines politischen Kompromisses des BMLFUW mit der Europäischen Kommission gewesen, sondern vielmehr das Ergebnis der österreichischen strategischen Festlegungen von Regierung, Parlament, Interessenvertretungen und Nichtregierungsorganisationen. Schon allein bedingt durch die Mindestdotierungsvorgaben für die Schwerpunkte wäre eine Verringerung des Mittelanteils im Schwerpunkt 2 (Umwelt) im Programm LE 07–13 erforderlich gewesen. Hier habe es gegolten, die politische Auseinandersetzung mit der Stakeholder-Konsultation zu vereinigen und mit den finanziellen Möglichkeiten (EU-Anteil und nationale Kofinanzierungsanteile) abzustimmen. Der Fokus der Verhandlungen mit der Europäischen Kommission sei gewesen klarzustellen, dass die national angestrebte Verteilung der Mittel auf die Schwerpunkte dem Nationalen Strategieplan entsprach.*

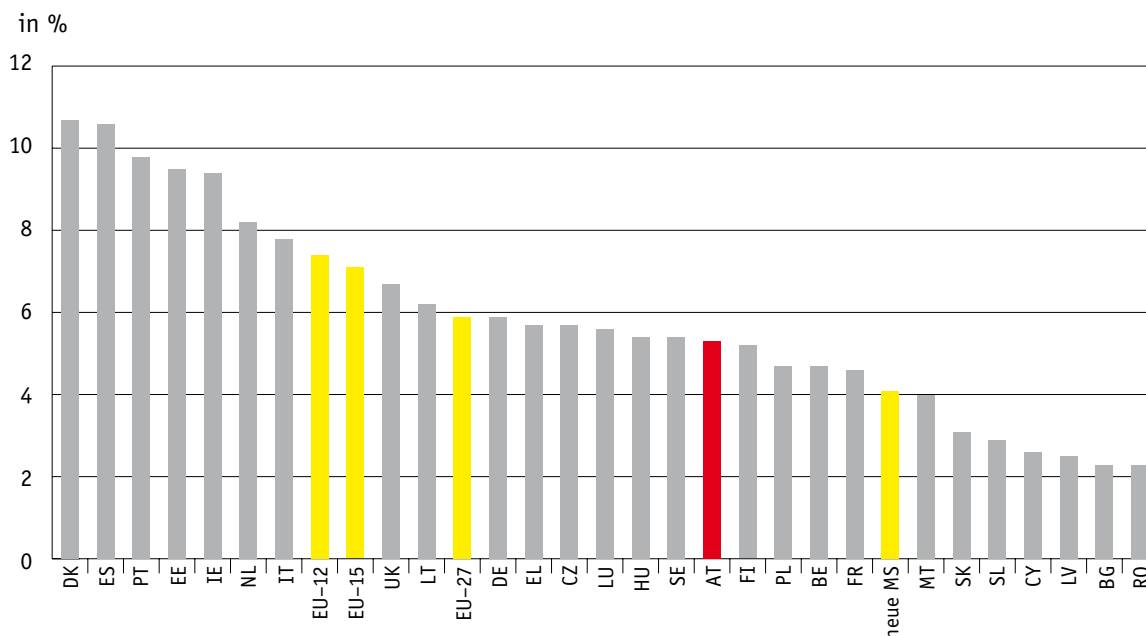
28.4 Der RH hielt zu den ergänzenden Ausführungen des BMLFUW, wonach die Dotierung des Schwerpunkts 2 (Umwelt) vor allem einer innenpolitischen Kompromissfindung bedurft hätte, fest, dass unter anderem die relative Gewichtung der Schwerpunkte 1 (Wettbewerb) und 2 (Umwelt) auf der Kompromissbildung mit der Europäischen Kommission beruhte.

29.1 Nachfolgende Abbildung zeigt, dass Österreich im EU-Vergleich mit der Dotierung des Schwerpunkts 4 LEADER in Höhe von rd. 5,5 %, die sich im Zuge der Programmänderungen auf rd. 5,3 % weiter verringerte, unter dem Durchschnitt der EU-15 (rd. 6,3 %) wie auch der EU-27 (rd. 6 %) liegt. Letzteres war insoweit bemerkenswert, als die Mindestdotierung von 5 % für LEADER nur für die „alten“ EU-15-Mitgliedstaaten galt. Für die Mitgliedstaaten, die der EU mit 1. Mai 2004 beigetreten waren, war nur eine Mindestdotierung von 2,5 % vorgeschrieben.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

Abbildung 3: Gewichtung von Schwerpunkt 4 LEADER im EU-Vergleich



Quellen: Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information, Report 2010, Annex G, Dezember 2010, Darstellung RH

29.2 Der RH beurteilte die vom BMLFUW verfolgte Ausrichtung an der EU-Mindestdotierung von 5 % zuzüglich eines Sicherheitspuffers in Anbetracht dessen, dass die im EU-Vergleich unterdurchschnittliche Dotierung von LEADER im Programm LE 07–13 gegenüber der Vorperiode jedenfalls fast eine Vervielfachung der verfügbaren öffentlichen Mittel darstellte (siehe TZ 9), für zweckmäßig.

Nationale Kofinanzierung

30 Während die erste Säule der GAP nahezu gänzlich aus dem EU-Budget finanziert wird, gilt für die zweite Säule das Prinzip der nationalen Kofinanzierung (siehe TZ 3 und 4).

Die Höhe der nationalen Mittel, die für die vollständige Ausschöpfung der ELER-Mittel erforderlich sind, ergibt sich aus den Rechtsvorschriften der EU. Gemäß Art. 70 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind in den Schwerpunkten 1 (Wettbewerb) und 3 (Diversifizierung) jeweils 50 %, in den Schwerpunkten 2 (Umwelt) und 4 (LEADER) jeweils 45 % an nationaler Kofinanzierung erforderlich. In der (in Österreich einzigen) Konvergenzregion Burgenland beträgt der nationale Anteil 25 % bzw. 20 %. Damit sind – umgelegt auf das Programm LE 07–13 – im

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Durchschnitt 46,2 % bzw. im Burgenland 21,2 % an nationalen Mitteln notwendig, um das Höchstmaß an ELER-Mitteln auszuschöpfen.

31.1 (1) Das Landwirtschaftsgesetz 1992 nennt in § 1 Z 7 als eines der Ziele der österreichischen Agrarpolitik, die unter Bedachtnahme auf die GAP verfolgt werden, die verfügbaren EU-Mittel für die österreichische Land- und Forstwirtschaft umfassend auszuschöpfen. Damit bietet das Landwirtschaftsgesetz eine rechtliche Grundlage für die Bereitstellung von nationalen Budgetmitteln des Bundes (und indirekt der Länder) in jener Höhe, die für die umfassende Ausschöpfung der EU-Mittel erforderlich ist (Kofinanzierung). Gemäß § 3 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 erfolgt die Aufbringung der nationalen Mittel durch Bund und Länder²⁵ im Verhältnis 60 : 40.

(2) Die Landesagrarreferentenkonferenz²⁶ fasste am 6. Oktober 2006 einen Beschluss, wonach die Beteiligung des ELER auf Programmebene 50 % der öffentlichen Mittel für das gesamte Bundesgebiet nicht überschreiten solle. Die nationale Beteiligung sollte demnach – obwohl seitens der EU zulässig – nicht unter 50 % sinken. Ein Ministerratsbeschluss in Bezug auf das (Mehr-)Ausmaß der nationalen Kofinanzierung lag nicht vor.

Diese politische Übereinkunft wurde unter dem Begriff des nationalen „Verdoppelungserfordernisses“ der EU-Mittel so kommuniziert, als müssten die Österreich zugesprochenen EU-Mittel durch nationale Mittel verdoppelt werden, um jeden Euro an EU-Mitteln abholen zu können.²⁷

²⁵ Dies betrifft jeweils das Bundesland, auf dessen Territorium das konkrete Förderungsvorhaben umgesetzt wird.

²⁶ Teilnehmer der Landesagrarreferentenkonferenz sind neben dem für das Agrarressort zuständigen Bundesminister die ressortzuständigen Landesregierungsmitglieder.

²⁷ So enthielt beispielsweise der Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft im Jahre 2007 gemäß § 9 Landwirtschaftsgesetz 1992 vom September 2006 mit Bezug auf das zugesagte Förderungsvolumen von 3,9 Mrd. EUR für die nächsten sieben Jahre die Aussage: „Zu diesem Geld von der EU muss im Rahmen des „Grünen Pakts für Österreichs Landwirtschaft“ jeweils noch einmal so viel aus dem nationalen Budget kommen. Ziel ist es, auch weiterhin jeden Euro an EU-Mittel abzuholen, wobei der Bund seine Bereitschaft zur Kofinanzierung wie in der Vergangenheit bereits zugesagt hat.“ Das Anfang 2007 beschlossene Regierungsprogramm 2007 bis 2010 hielt fest: „Für Österreich stehen für die Periode 2007–2013 3,9 Mrd. EUR EU-Mittel zur Verfügung und sind national durch Verdoppelung kofinanzieren.“ Gemäß Parlamentskorrespondenz Nr. 201 vom 22. März 2007 informierte der Landwirtschaftsminister, dass „jeder Euro aus Brüssel abgeholt werden soll“ und die einzelnen Maßnahmen des Programms LE 07–13 „zu 50 % kofinanziert werden müssen“.



3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

Der folgende Vergleich des Mindestmaßes an nationaler Kofinanzierung gemäß EU-Vorgaben mit dem tatsächlichen Ausmaß gemäß Programm LE 07–13 zeigt, dass die nationale Kofinanzierung wesentlich höher war als notwendig, um die verfügbaren ELER-Mittel vollständig auszuschöpfen.

Tabelle 9: Ausmaß der nationalen Kofinanzierung

Schwerpunkt	Mindestmaß laut EU-Vorgaben			Tatsächliches Ausmaß laut Programm LE 07–13 (nach der 3. Programmänderung 2009)		
	Nicht- Konvergenz- regionen	Konvergenz- region (Burgenland)	Mischsatz	Nicht- Konvergenz- regionen	Konvergenz- region (Burgenland)	Mischsatz
	in %					
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	50	25	48,4	51,3	25	49,6
Schwerpunkt 2 Umwelt	45	20	43,5	51,3	25	49,8
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	50	25	48,3	51,3	25	49,6
Schwerpunkt 4 LEADER	45	20	43,1	51,3	25	49,4
Insgesamt	46,2	21,2	44,7	51,3	25	49,8

Quelle: Programm LE 07–13, Stand vom 14. Dezember 2009; Art. 70 der VO (EG) Nr. 1698/2005

Der nationale Kofinanzierungsanteil (inkl. der Konvergenzregion Burgenland) betrug nach der dritten Programmänderung 2009 insgesamt durchschnittlich 49,8 % anstatt 44,7 % (bzw. 51,3 % anstatt 46,2 % in den Nicht-Konvergenzregionen und 25 % statt 21,2 % in der Konvergenzregion Burgenland).²⁸ In absoluten Beträgen belief sich die nationale Kofinanzierung auf rd. 3.993 Mill. EUR, obwohl zur EU-konformen vollständigen Ausschöpfung der EU-Mittel nur rd. 3.252 Mill. EUR erforderlich gewesen wären.

(3) Bereits zum Zeitpunkt der Ersteinreichung des Programms im Jänner 2007 belief sich das vom BMLFUW vorgeschlagene Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung auf rd. 670 Mill. EUR und erhöhte sich im Zuge der Verhandlungen mit der Europäischen Kommission um wei-

²⁸ Bei der Programmgenehmigung 2007 war der nationale Kofinanzierungsanteil mit 50 % des Programmvolumens noch höher als nach der dritten Programmänderung 2009 (49,8 %). Dies entsprach einer nationalen Überdotierung von rd. 741,7 Mill. EUR. Bei allen EFRE-Programmen wurde von österreichischer Seite dagegen nur die gemäß EU-Verordnung erforderliche Mindestkofinanzierung in die Programme eingebracht.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

tere 11 % auf rd. 741,7 Mill. EUR (Oktober 2007) bzw. 741,2 Mill. EUR (Dezember 2009). Nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung dieses Betrags auf die einzelnen Schwerpunkte.²⁹

Tabelle 10: Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung 2007 bis 2013			
Schwerpunkt	Mehrausmaß nach der 3. Programmänderung 2009	Mehrausmaß	Verteilung
	in EUR	in %	
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	26.295.844	5,2	3,5
Schwerpunkt 2 Umwelt	650.431.599	28,9	87,8
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	13.467.834	5,2	1,8
Schwerpunkt 4 LEADER	46.925.638	29,0	6,3
Technische Hilfe	4.108.934	5,4	0,6
Insgesamt	741.229.849	22,8	100,0

Quelle: Programm LE 07–13, Stand vom 14. Dezember 2009; Art. 70 der VO (EG) Nr. 1698/2005

Fast 90 % des Mehrausmaßes (bzw. rd. 650 Mill. EUR) flossen in Schwerpunkt 2 (Umwelt), weitere rd. 6 % (bzw. rd. 47 Mill. EUR) in Schwerpunkt 4 LEADER.

(4) Gemeindemittel waren im Programm LE 07–13 nicht als öffentliche Mittel ausgewiesen und in der nationalen Kofinanzierung folglich nicht berücksichtigt. Die indikative Mittelaufteilung für den Schwerpunkt 4 LEADER wies neben öffentlichen Ausgaben von rd. 423 Mill. EUR auch private Ausgaben von rd. 327 Mill. EUR aus, darunter – zumindest teilweise – verpflichtend für die Finanzierung der Arbeit der LAG bereitzustellende Gemeindemittel in nicht bezifferter Höhe.

- 31.2** (1) Der RH vertrat die Auffassung, dass das Landwirtschaftsgesetz 1992 eine rechtliche Grundlage für die Bereitstellung nationaler Mittel des Bundes (und indirekt der Länder) in der Höhe, die zur umfassenden Ausschöpfung von EU-Mitteln erforderlich ist, darstellt. Es bietet jedoch keine rechtliche Grundlage für über dieses Ausschöpfungsziel hinausgehende nationale budgetäre Verpflichtungen.

Der RH betonte, dass das Gebot der Nachvollziehbarkeit der budgetären Folgen von öffentlichen Maßnahmen und mehrjährigen Verpflichtungen auf die öffentlichen Haushalte sinngemäß auch für mehrjäh-

²⁹ Diese Summe teilt sich in 718,9 Mill. EUR für die Nicht-Konvergenzregionen und 22,3 Mill. EUR für die Konvergenzregion Burgenland auf.

rige EU-Programme Geltung hat. Er unterstrich, dass die Budgethoheit der allgemeinen Vertretungskörper auch Transparenz hinsichtlich der im Rahmen von EU-Vorschriften bestehenden Optionen für die Budgetpolitik des Bundes und der Länder erfordert.

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, dafür Sorge zu tragen, dass künftig freiwillige nationale – über das im Landwirtschaftsgesetz 1992 normierte Ausschöpfungsziel hinausgehende – Mehrverpflichtungen über eine geeignete Rechtsgrundlage verfügen. Dabei wäre aus Sicht des RH auch zu prüfen, inwieweit für solche Mehrverpflichtungen im Landwirtschaftsgesetz 1992 eine Verordnungsermächtigung vorgesehen werden könnte, die in Analogie zu § 4 des Landwirtschaftsgesetzes 1992³⁰ der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats unterläge. Die Festlegung eines von den vorgeschriebenen Mindestbeteiligungssätzen der EU nach oben abweichenden nationalen Kofinanzierungsanteils im Verordnungswege hätte jeweils rechtzeitig vor der Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission zu erfolgen, so dass bilaterale Verhandlungsergebnisse mit der Kommission kein Präjudiz für die Budgethoheit des Parlaments und der Landtage darstellen.

(2) Der RH kritisierte, dass mangels Ministerratsvorlage (siehe TZ 22) keine Beschlussfassung über das (Mehr-)Ausmaß der nationalen Kofinanzierung durch den Ministerrat erfolgte. Er betonte, dass das „nationale Verdoppelungserfordernis“ der ELER-Mittel nicht auf rechtlichen Vorgaben der EU beruhte, sondern Ausdruck einer durch den Landesagrarreferentenbeschluss dokumentierten politischen Willensbildung war, auf deren Grundlage das BMLFUW die bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Kommission führte. Er beanstandete die Bezeichnung als „Erfordernis“ als irreführend, da sie den Schluss nahelegte, die nationale Verdoppelung der ELER-Mittel sei eine EU-Vorgabe, ohne deren Erfüllung die zugesagten ELER-Mittel nicht vollständig ausgeschöpft werden könnten.

(3) In Bezug auf Schwerpunkt 4 LEADER kritisierte der RH, dass die über das Mindestmaß hinausgehende nationale Mittelbereitstellung von rd. 47 Mill. EUR (29 % mehr als erforderlich) zur Vervierfachung der LEADER-Mitteldotierung mit beitrug und den Ausschöpfungsdruck spürbar verstärkte (siehe dazu TZ 32).

³⁰ Dieser regelt die Bestimmung der Berggebiete und der benachteiligten förderungswürdigen Gebiete durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates mittels Verordnung.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

(4) Der RH wies darauf hin, dass sich das freiwillige Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung von rd. 741,2 Mill. EUR bei Berücksichtigung der Gemeindemittel weiter erhöht. Die Gemeindemittel belaufen sich nach Schätzungen des RH für die gesamte Programmperiode allein im Schwerpunkt 4 LEADER auf mindestens 100 Mill. EUR, die im Programm LE 07–13 nicht ausgewiesen wurden.

Der RH empfahl dem BMLFUW, in Abstimmung mit den Ländern sowie dem Städte- und Gemeindebund die Einbeziehung von Gemeindemitteln in den nationalen Kofinanzierungsanteil rechtzeitig vor der nächsten Programmperiode ab 2014 zu prüfen. Im Sinne der gebotenen Transparenz wären jedenfalls die laut Programm verpflichtend bereitzustellenden Gemeindemittel in der indikativen Programmfinanzplanung bzw. im Berichtswesen als weitere öffentliche Mittel auszuweisen.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW richte sich die Empfehlung des RH an den nationalen Gesetzgeber, insbesondere in Bezug auf das Haushaltsrecht, und unterliege nicht seinem Einflussbereich.*

Die Dotierung des Programms mit nationalen Mitteln stelle nach Rechtsansicht des BMLFUW kein Präjudiz dar, welches die Budgethoheit des Parlaments und der Landtage beeinträchtige, da sowohl die Dotierung des Programms mit Bundesmitteln als auch der Mittelabruf nur nach Maßgabe der in den Bundesfinanzgesetzen dafür vorgesehenen finanziellen Mittel erfolgen könne.

Im Rahmen der nationalen budgetären Möglichkeiten wären ausschließlich strategisch begründete, wirksame und den EU-Vorgaben entsprechende Programme zu entwickeln und nicht Programme, die die Mindestanforderungen zur Absorption der EU-Mittel erfüllten. In diesem Zusammenhang verwies das BMLFUW darauf, dass gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 der EU-Anteil nicht unter 20 % liegen dürfe. Damit sei es den Mitgliedstaaten erlaubt, bis zu 80 % nationale Mittel in das Programm einzubringen. Es sei dabei nicht die Aufgabe des BMLFUW zu hinterfragen, wie die Landtage die Bereitstellung der jeweils erforderlichen Landesmittel organisierten. Entscheidend sei jedoch, dass gemäß § 3 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 der Bund nur dann Mittel zur Verfügung stellen könne, wenn das jeweilige Land Landesmittel im Ausmaß von zwei Drittel der Bundesmittel bereitstelle. In der Realität brächten die Länder deutlich mehr Mittel in das Programm ein.

Nicht nachvollziehen könne das BMLFUW die Ansicht des RH, dass § 1 Abs. 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 nur die Rechtsgrundlage für eine nationale Kofinanzierung im Mindestmaß darstelle. Indem die Österreich zugeteilten ELER-Mittel durch das vorgelegte

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

Programm jedenfalls zur Gänze beansprucht würden, sei die Zielsetzung der Bestimmung erreicht. Diese Bestimmung präjudiziere den Budgetgesetzgeber – wenn überhaupt – lediglich hinsichtlich des Mindestausmaßes der Kofinanzierung, nicht jedoch in der Entscheidung, über das Mindestmaß hinaus nationale Mittel bereitzustellen. Die Rechtsordnung verpflichte den Gesetzgeber nicht, in einem Selbstbindungsgesetz für Förderungen bereits finanzielle Grenzen vorzusehen. Der Vorschlag einer Verordnungsermächtigung analog zum § 4 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 stelle nach Ansicht des BMLFUW für den Nationalrat keinen wesentlichen Mehrwert dar, da dieser die nationale Beteiligung direkt (Bundesmittel) und indirekt (Landesmittel) ohnehin über die Bundesfinanz(rahmen)gesetze festlege.

Es sei im Rahmen des gesamten strategischen Prozesses offensichtlich gewesen, dass ohne Aufbringung dieses – in der Darstellung des RH für die Auslösung der EU-Mittel nicht erforderlichen – zusätzlichen Geldes die beiden Kernmaßnahmen des Programms LE 07–13 (Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen) nicht im strategisch festgelegten Ausmaß finanzierbar gewesen wären. Daher sei in keiner Phase der Programmvorbereitung diskutiert worden, im Schwerpunkt 2 nur die Mindestkofinanzierung vorzusehen. Eine Verringerung des Gesamtvolumens angesichts der an der Mindestdotierungsgrenze liegenden Dotierung des Schwerpunkts 4 wäre von den außerlandwirtschaftlichen Stakeholdern als ungerechtfertigte Kürzung außerlandwirtschaftlicher Projekte qualifiziert worden. Zu beachten sei auch, dass eine größere Anzahl unterschiedlicher Kofinanzierungssätze innerhalb eines einzigen Programms die Administrierbarkeit der Finanzabwicklung erschwere.

Laut Stellungnahme erwecke die Darstellung des RH betreffend die politische Übereinkunft der Landesagrarreferentenkonferenz den Eindruck, diese sei mit der Kommunikation des Begriffes „Verdoppelungserfordernis der EU-Mittel“ erreicht worden. Die Verdoppelung habe das BMLFUW in dieser Diskussion nicht eingefordert; vielmehr würden seitens der Bundesländer weitere Mittel eingesetzt und im Programm dargestellt. Es handle sich beim zitierten, im EU-Recht nicht vorgesehenen „Verdoppelungsgebot“ um eine politische Selbstbindung der Bundesregierung, die mit dem Regierungsprogramm 2007–2010 bekräftigt worden sei. Die bisherige Bereitschaft und Fähigkeit Österreichs, mehr nationale Mittel in das Programm einzubringen, als für die Absorption der EU-Mittel unbedingt erforderlich wäre, habe Österreich in der zweiten Säule der GAP zu einem der Key-Player Europas gemacht.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Eine Verpflichtung, alle öffentlichen Mittel in die nationale Kofinanzierung einzubeziehen, bestehe nicht. Die jetzige Lösung gehe auf ein dringendes Ersuchen aller SVL zurück. Die Verwaltungsbehörde werde die Anregung des RH, Gemeindemittel im Berichtswesen als öffentliche Mittel auszuweisen, jedoch bereits für diese Periode umsetzen. Auch sagte das BMLFUW zu, die jetzige Praxis, Gemeindemittel nicht in die EU-Kofinanzierung einzubeziehen, für die nächste Periode zu überdenken.

- 31.4** (1) Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass gemäß §§ 2 und 3 Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F. Angelegenheiten der Agrarpolitik und des Landwirtschaftsrechts dem BMLFUW obliegen. Dies umfasst auch die Wahrnehmung und Prüfung einschlägiger Fragen sowie die Vorbereitung von Rechtsgrundlagen, etwa zur näheren Determinierung der landwirtschaftlichen Förderungen des Bundes.

Nach Auffassung des RH wurden die allgemeinen Vertretungskörper durch die zwischen dem BMLFUW und der Europäischen Kommission beschlossene Gesamtdotierung des Programms insofern präjudiziert, als jede nachfolgende Reduzierung der nationalen Kofinanzierungsmittel unter das mit der Europäischen Kommission vereinbarte Ausmaß eine automatische Verringerung der ELER-Mittel zur Folge hätte. Eine solcherart durch die allgemeinen Vertretungskörper ausgelöste Verringerung der ELER-Mittel würde dem Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 entgegenstehen.

Der RH erachtete eine periodische Festlegung der finanziellen Obergrenze für die nationale Kofinanzierung im Rahmen einer Verordnungsermächtigung – wenngleich nicht verpflichtend – als taugliches Steuerungsinstrument. Damit könnte auch eine transparente Darstellung der mehrjährigen finanziellen Auswirkungen sichergestellt werden, die gerade im Hinblick auf die Verbundenheit der öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden geboten ist. Das Landwirtschaftsgesetz 1992 enthält keine Bestimmungen, in welcher Höhe im Rahmen mehrjähriger EU-Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums – über das Ausschöpfungsziel des § 1 Abs. 7 hinaus – nationale Budgetverpflichtungen einzugehen wären.

(2) Bezugnehmend auf die Aussagen des BMLFUW zum strategischen Prozess und zur Dotierung der Schwerpunkte verwies der RH auf seine Feststellungen und Beurteilungen in TZ 14 bis 19. Dem Einwand des BMLFUW, dass eine größere Anzahl unterschiedlicher Kofinanzierungssätze innerhalb eines einzigen Programms die Administrierbarkeit der Finanzabwicklung erschwere, hielt der RH entgegen, dass der bei unterschiedlichen Kofinanzierungssätzen entstehende administra-



3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

tive Mehraufwand am Betrag der freiwilligen nationalen Kofinanzierung zu messen wäre.

(3) Hinsichtlich des „Verdoppelungsgebotes“ hielt der RH an seiner Kritik fest, dass die Kommunikation irreführend war: Die national beschlossene „Verdoppelung“ wurde häufig mit dem Hinweis kommuniziert, es gehe darum, „jeden Euro aus Brüssel abzuholen“. Diese Verknüpfung erzeugte de facto den Eindruck, es gebe ein Verdoppelungserfordernis seitens der EU.

(4) In Bezug auf die Stellungnahme des BMLFUW zur Einbeziehung von Gemeindemitteln in den nationalen Kofinanzierungsanteil anerkannte der RH die Zusage des BMLFUW, die Gemeindemittel bereits in dieser Periode im Berichtswesen auszuweisen, als positiv. Er vermerkte, dass dies auch für jene Ländermittel geschehen sollte, die freiwillig über die Kofinanzierungsmittel hinaus aufgebracht werden.

Aufteilung der Mittel
auf Maßnahmen;
Auszahlungsstand

32 Die Aufteilung der Mittel auf die Maßnahmen der vier Schwerpunkte oblag den Mitgliedstaaten. Das BMLFUW erarbeitete in Abstimmung mit den Bundesländern einen Vorschlag für die Mittelaufteilung, über den die Landesagrarreferentenkonferenz am 6. Oktober 2006 einen positiven Beschluss fasste. Dieser Beschluss war Grundlage für die im Programm LE 07–13 enthaltene indikative Mittelaufteilung.

Die nachfolgende Tabelle stellt die indikative Mittelaufteilung zum Zeitpunkt der Erstgenehmigung des Programms (Oktober 2007) und der dritten Programmänderung (Dezember 2009) im Vergleich zum Auszahlungsstand per Ende 2010 dar.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Tabelle 11: Indikative Mittelaufteilung und Auszahlungen des Programms LE 07–13

Maßnahmen (M) des Programms LE 07–13	Indikative öffentliche Mittel bei Erstgenehmigung 2007	Indikative öffentliche Mittel nach der 3. Programmänderung 2009	Vorläufige Zahlungen 2007 bis 2010 (kumuliert)	Auszahlungsgrad per Ende 2010
	in Mill. EUR			in %
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	1.078,46	1.071,57	646,80	60,4
Schwerpunkt 2 Umwelt	5.661,48	5.817,86	3.291,27	56,6
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	506,07	549,66	167,03	30,4
Schwerpunkt 4 LEADER	423,12	423,02	132,66	31,4
davon				
<i>M 411 Umsetzung der LES – Wettbewerb</i>	<i>77,02</i>	<i>76,31</i>	<i>30,06</i>	<i>39,4</i>
<i>M 412 LES – Umwelt</i>	<i>9,29</i>	<i>8,74</i>	<i>2,03</i>	<i>23,2</i>
<i>M 413 LES – Diversifizierung</i>	<i>283,13</i>	<i>284,10</i>	<i>88,67</i>	<i>31,2</i>
<i>M 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit</i>	<i>14,00</i>	<i>14,06</i>	<i>1,20</i>	<i>8,6</i>
<i>M 431 Arbeit der LAG</i>	<i>39,68</i>	<i>39,81</i>	<i>10,70</i>	<i>26,9</i>
Technische Hilfe	153,16	156,83	27,05	17,3
Insgesamt	7.822,29	8.018,94	4.264,81	53,2

Quelle: Angaben laut Programm LE 07–13 bei Erstgenehmigung 2007 und nach der dritten Programmänderung 2009 sowie vorläufige Zahlungsdaten per 31. Dezember 2010 des BMLFUW (Tabelle 5.1.17b)

Die insgesamt verfügbaren öffentlichen Mittel erhöhten sich mit der dritten Programmänderung um rd. 200 Mill. EUR auf rd. 8,02 Mrd. EUR. Diese Erhöhung betraf nicht Schwerpunkt 4. Von den Gesamtmitteln des Programms waren bis Ende 2010 rd. 4,26 Mrd. EUR ausbezahlt. Dies entsprach einem Auszahlungsgrad von 53 %. Der Auszahlungsgrad des Schwerpunkts 4 LEADER lag zu diesem Zeitpunkt mit 31 % (bzw. Auszahlungen in Höhe von rd. 132,66 Mill. EUR) deutlich unter dem Programmniveau. Eine genauere Aufschlüsselung und Analyse der Umsetzungsdaten innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER, insbesondere in Bezug auf die überprüften Länder Kärnten, Salzburg und Tirol, ist der TZ 71 zu entnehmen.



3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

Mittelausstattung
und quantifizierte
Ziele von ausgewähl-
ten Maßnahmen

33 Die zu den einzelnen Hauptprioritäten bzw. Maßnahmen festgelegten Indikatoren (siehe TZ 25 und Tabelle 6) waren den EU-Vorgaben entsprechend mit nationalen quantifizierten Zielen zu versehen, die bis zum Ende der Programmperiode erreicht und, soweit möglich, nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselt sein sollten.

Die nachfolgende Tabelle stellt die im Programm LE 07–13 quantifizierten Ziele und die öffentliche Mitteldotierung der Maßnahmen des Schwerpunkts 4 LEADER sowie jener Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) dar, die sich besonders für die Umsetzung von LEADER eignen (jeweils zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung bzw. nach der dritten Programmänderung).

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Tabelle 12: Für LEADER besonders geeignete Maßnahmen, deren Mittelausstattung und quantifizierte Ziele				
Maßnahme (M)	Öffentliche Mittel bei Erstgenehmigung 2007 (in Mill. EUR)	Quantifizierte Ziele bei Erstgenehmigung 2007	Öffentliche Mittel nach der 3. Programmänderung 2009 (in Mill. EUR)	Quantifizierte Ziele nach der 3. Programmänderung 2009
Schwerpunkt 1 Wettbewerb				
M 123 Erhöhung der Wertschöpfung	138,8	– 600 geförderte Unternehmen, – 900 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen	160,9	unverändert
Schwerpunkt 2 Umwelt				
M 226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials	83,6	– 70.000 ha sanierte (Schutz-)Wälder	82,1	– 20.000 Wiederaufbauaktionen, – 70.000 ha sanierte (Schutz-)Wälder
Schwerpunkt 3 Diversifizierung				
M 311 Diversifizierung in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten	30,6	– 5.000 Begünstigte, – 80 Mill. Gesamtinvestitionsvolumen, – 100 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	41,3	– 6.000 Begünstigte, – 80 Mill. Gesamtinvestitionsvolumen, – 100 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze
M 312 Unterstützung von Kleinunternehmen	18,6	– 1.000 unterstützte Kleinunternehmen, – 300 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	15,0	unverändert
M 313 Förderung des Fremdenverkehrs	18,1	– 250 neu unterstützte Tourismusinfrastrukturen, – 30 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 50 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	32,3	– 250 neu unterstützte Tourismusinfrastrukturen, – 36 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 50 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze
M 321 Grundversorgung ländlicher Gebiete	177,3	– 200 geförderte Projekte, – 300 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 200 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	206,3	– 2.270 geförderte Projekte, – 550 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 200 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze
M 322 Dorferneuerung und -entwicklung	3,0	– 150 Dörfer, in denen Aktionen stattfinden, – 6 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 40 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze zur Durchführung der Investitionen	2,7	– 250 Dörfer, in denen Aktionen stattfinden, – 9 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 40 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze zur Durchführung der Investitionen



3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

Fortsetzung Tabelle 12: Für LEADER besonders geeignete Maßnahmen, deren Mittelausstattung und quantifizierte Ziele				
M 323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	210,8	– 2.000 Aktionen, – 110 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 100 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	200,0	unverändert
M 331 Berufsbildung und Information	37,2	– 16.000 geförderte Teilnehmer, – 11.000 Schulungstage	42,4	unverändert
M 341 Kompetenzentwicklung	10,4	– 150 Aktionen in Gemeinden bzw. Regionen, – 1.500 Teilnehmer	9,7	unverändert
Schwerpunkt 4 LEADER				
M 411 Lokale Entwicklungsstrategie (LES) –Wettbewerb	77,0	– 100 geförderte LAG, 73.000 km ² , – 1.500 von den LAG finanzierte Projekte, – 875 (Männer) und 875 (Frauen) geschaffene Brutto-Arbeitsplätze, – 770 Netto-Vollzeitarbeitsplätze	76,3	unverändert
M 412 LES – Umwelt	9,3		8,7	
M 413 LES – Diversifizierung	283,1		284,1	
M 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	14,0	– 40 geförderte Kooperationsprojekte, – 25 kooperierende LAG, – 15 (Männer) und 15 (Frauen) geschaffene Brutto-Arbeitsplätze	14,1	unverändert
M 431 Arbeit der LAG	39,7	– 200 bis 300 Qualifikationssteigerungsmaßnahmen, – 150 bis 200 (Männer) und 150 bis 200 (Frauen) Teilnehmer	39,8	unverändert
Schwerpunkt 1 bis 4 Summe	1.151,5		1.215,7	

Quelle: RH auf Basis des Programms LE 07–13 (Erstgenehmigung und Fassung nach dritter Programmänderung)

34.1 Mit den öffentlichen Mitteln der für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 in Höhe von 728,4 Mill. EUR sollten zum Zeitpunkt der Erstgenehmigung des Programms (2007) insgesamt 790 Netto-Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden. Die pro Netto-Vollzeitarbeitsplatz vorgesehenen Mittel bewegten sich je nach Maßnahme von 60.000 EUR bis zu 2,11 Mill. EUR, ohne dass für die unterschiedliche Bewertung eine sachliche Begründung gegeben wurde.

Im Zuge der dritten Programmänderung (2009) erhöhten sich die verfügbaren Mittel für diese Maßnahmen um 8,8 % auf 792,7 Mill. EUR, der Indikator „geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze“ wurde jedoch

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

bei keiner dieser Maßnahmen an die neuen Beträge angepasst. Auch alle anderen quantifizierten Indikatoren blieben bei fünf der zehn Maßnahmen unverändert.

Nur bei den Maßnahmen des Schwerpunkts 4 LEADER erfolgte eine Aufschlüsselung von Indikatoren nach Geschlecht; eine Aufschlüsselung nach Alter erfolgte bei keiner Maßnahme des Programms LE 07–13.

- 34.2** Der RH kritisierte, dass die Dotierung einzelner Maßnahmen in keinem nachvollziehbaren sachlichen Zusammenhang zu den angestrebten quantifizierten Zielen stand. Er bemängelte weiters, dass quantifizierte Ziele trotz Änderung der Mittelausstattung unverändert blieben, nur bei Maßnahmen des Schwerpunkts 4 LEADER eine Aufschlüsselung nach Geschlecht erfolgte und eine Aufschlüsselung nach Alter gänzlich unterblieb. Er wertete diese Mängel als Ausdruck der Unverbindlichkeit der inhaltlichen Zielvorgaben für die verantwortlichen Stellen auf Bundes- und Länderebene.

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine sachlich nachvollziehbare Abstimmung von maßnahmenspezifischen Zielen und Ergebnisindikatoren mit den pro Maßnahme verfügbaren Mitteln und, soweit möglich, eine Aufschlüsselung der Indikatoren nach Geschlecht und Alter unverzüglich nachzuholen, um eine Überprüfung der Ergebnisse und des Zielerreichungsgrades zu ermöglichen. Er empfahl dem BMLFUW und den überprüften Ländern, die Verantwortung ihrer Führungskräfte für die Erreichung inhaltlicher Zielvorgaben im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung (analog zur Verantwortung für die Erreichung und Einhaltung finanzieller Umsetzungsziele) zu stärken.

- 34.3** (1) *Das BMLFUW teilte mit, es nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ihre konkrete Ausgestaltung hänge allerdings von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmperiode 2014 – 2020 ab. Aus Sicht des BMLFUW wären neben der Erreichung und Einhaltung der finanziellen Umsetzungsziele auch die inhaltlichen Zielvorgaben zu überwachen. Diese wären mit den jährlichen Zwischenberichten zur Umsetzung des Programms an die Europäische Kommission nachzuweisen.*

(2) Das Land Kärnten nahm dazu nicht Stellung.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg kämen grundsätzlich die bundesweiten Indikatoren zur Erreichung der Zielvorgaben zur Anwendung. Im Übrigen bestehe aus Sicht des Landes hier eventuell ein Widerspruch zur Einhaltung des Bottom-up-Prinzips.



3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

(4) Laut Stellungnahme des Landes Tirol befinde sich die generelle Einführung der Wirkungsorientierung in der Tiroler Landesverwaltung nach der erfolgreichen Durchführung von Pilotprojekten im Rahmen der Aufgabenreform im Anfangsstadium.

- 34.4** Der RH merkte gegenüber dem BMLFUW an, dass eine Abstimmung der Ziele und Indikatoren mit den jeweils verfügbaren Mitteln auch für die Überprüfung der Zielerreichung der laufenden Programmperiode angezeigt ist.

Im Übrigen hielt der RH an seiner Empfehlung, die Verantwortung der Führungskräfte in Richtung Wirkungsorientierung zu stärken, fest. Diese steht, wie der RH zum Hinweis des Landes Salzburg bemerkte, nicht im Widerspruch zum Bottom-up-Prinzip von LEADER, sondern ist Bestandteil guter Verwaltungsführung.

Aufteilung der Mittel
auf die Bundesländer

- 35.1** (1) Nach der Festlegung und Dotierung der Maßnahmen legte das BMLFUW im Oktober 2006 – mit Zustimmung der Landesagrarreferenten der Bundesländer – die Länderanteile pro Maßnahme indikativ fest. Bei einigen Maßnahmen wurden die Länderanteile anhand von objektiven Verteilungskriterien ermittelt, bei anderen ging die Planung von historischen Erfahrungswerten aus, die im Zuge der Programmumsetzung angepasst wurden. Im Rahmen der „Jahresplafonds“ pro Land und Maßnahme bzw. Maßnahmenbereich vereinbarten das BMLFUW und die Länder Durchlässigkeit. Die Länder nützten diesen Umschichtungsspielraum auf Maßnahmenebene unterschiedlich. So betrachtete Tirol den Finanzplan als indikative Richtschnur und schichtete zwischen Maßnahmen um, während Kärnten die ihm zugeteilten Beträge pro Maßnahme in Form eines Regierungsbeschlusses festschrieb und Salzburg den Spielraum für Umschichtungen sehr gering hielt.

(2) Während die indikative Verteilung der Finanzmittel auf Maßnahmen im Oktober 2006 feststand, starteten die LAG erst den Prozess der Erarbeitung ihrer lokalen Entwicklungsstrategien, der bis Herbst 2007 dauerte. Ein Abgleich der top-down geplanten Maßnahmenbudgets mit den bottom-up ermittelten Budgetprioritäten der LAG fand nicht statt. Aus Sicht der Europäischen Kommission stand diese Bindung von nationalen Kofinanzierungsmitteln an bestimmte Maßnahmen nicht im Einklang mit dem Bottom-up-Konzept. Dazu hielt das BMLFUW fest, dass eine derartige Zuordnung lediglich indikativen Charakter habe und im Zuge der Umsetzung eine umfangreiche Durchlässigkeit bestünde (siehe TZ 76).

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

35.2 Der RH hielt fest, dass die maßnahmenbezogene (top-down) Finanzplanung der drei thematischen Schwerpunkte (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) in einem Spannungsverhältnis zur strategiebezogenen (bottom-up) Herangehensweise der LAG stand.

Um die Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategien finanziell entsprechend abzubilden, empfahl der RH dem BMLFUW, hinkünftig deren finanzielle Implikationen zu prüfen und allfällige Anpassungen bei der indikativen Finanzplanung von besonders LEADER-geeigneten Maßnahmen vorzunehmen. Weiters sollte das BMLFUW verstärkt auf die Bereitstellung von LEADER-Mitteln für Projekte, die keiner der vorab definierten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) zuzuordnen sind, achten.

35.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW gehe die positive Entwicklung dieser Maßnahmen aus den Jahresberichten zur Programmumsetzung hervor. Es teilte ferner mit, dass es nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission für die kommende Periode „vorab definierte Maßnahmen“ nicht mehr geben werde.*

Monitoring der Finanzplanung

36.1 (1) Das BMLFUW überwachte und steuerte die Umsetzung der Finanzplanung des Programms LE 07–13. Ein einziger Mitarbeiter des BMLFUW führte die aufgrund ihrer Untergliederung nach Schwerpunkten, Maßnahmen, Jahren und Ländern äußerst umfangreiche und durch Verknüpfungen in sich komplexe Finanzplanung als Excel-Tabelle. Fortlaufende Anpassungen der Finanzplanung erfolgten händisch auf Basis von Ländermeldungen über vorgenommene Bindungen und Umschichtungen auf Maßnahmenebene bzw. aufgrund der dritten Programmänderung 2009. Die in der Tabelle ausgewiesenen Kofinanzierungssätze stellten sich in der Folge als Mischsätze dar. Aufgrund ihres Umfangs war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine gesamthafte Betrachtung der Finanzplanungstabelle nur durch Projektion auf Leinwand möglich. Eine Verknüpfung (Soll-Ist-Vergleich) der indikativen Planungsdaten mit den Auszahlungsdaten bestand nicht.

(2) Während der Gebarungsüberprüfung setzte das BMLFUW Schritte zur Einrichtung eines Finanzsteuerungsmoduls, das – aufbauend auf einem Pflichtenheft – in die AMA-Datenbank integriert sein und künftig den laufenden Abgleich von Planungs- und Umsetzungsdaten ermöglichen soll.

36.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMLFUW die Finanzplanung für das Programm LE 07–13 in unübersichtlicher und fehleranfälliger Form führte und ihre Handhabung von einer Person abhängig war, was einen



3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

erheblichen Risikofaktor darstellte. Mangels stabiler Basiswerte erwies sich dieses Verfahren zur Gesamtsteuerung der Planung und Umsetzung als wenig praktikabel.

Nach Ansicht des RH erfüllte die vom BMLFUW geführte Finanzplanungstabelle den Zweck eines Steuerungs-Tools unzureichend, da ein Soll-Ist-Vergleich zwischen geplanten Ausgaben und tatsächlich erfolgten Auszahlungen nicht möglich war.

(2) Der RH beurteilte die Schritte des BMLFUW zur Einrichtung eines auf einer Datenbank basierenden Steuerungs-Tools positiv und empfahl dem BMLFUW, das Datenbank-Tool so rasch wie möglich in Vollbetrieb zu nehmen.

36.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die Zahlstelle AMA angewiesen, die erforderlichen EDV-technischen Maßnahmen unverzüglich umzusetzen. Das Datenbank-Tool für das Monitoring der Programmfinanzabwicklung sei inzwischen im Vollbetrieb.*

36.4 Der RH wertete es als positiv, dass das BMLFUW unverzüglich Maßnahmen zur Erreichung des Vollbetriebs des Datenbank-Tools setzte.

Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms LE 07–13

37 Die Mitgliedstaaten waren dafür verantwortlich, dass ein den EU-Vorgaben entsprechendes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingerichtet wurde und dieses wirksam funktionierte. Gemäß Art. 74 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatte jeder Mitgliedstaat drei hauptverantwortliche Stellen gegenüber der Europäischen Kommission zu benennen:

- *eine Verwaltungsbehörde*, die dafür verantwortlich ist, dass das Programm LE 07–13 effizient, wirksam und ordnungsgemäß verwaltet

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

und durchgeführt wird;³¹ diese Funktion nahm in Österreich das BMLFUW (Abteilung Koordination Ländliche Entwicklung) wahr; zur Abstimmung der Programmumsetzung zwischen BMLFUW und den Ländern benannten die Länder je eine Programmverantwortliche Landesstelle (PVL);

- *eine zugelassene Zahlstelle*, welche die Zahlungen bewilligt, kontrolliert (und ausreichende Gewähr dafür bietet, dass die Förderungsvorhaben den EU-Vorschriften entsprechen) und durchführt;³² diese Funktion nahm die AMA wahr; und
- *eine bescheinigende Stelle*, die unter Berücksichtigung der bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der Zahlstelle bescheinigt; diese Funktion nahm das BMLFUW (Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision) wahr.³³

38 Die Zulassung der AMA als Zahlstelle erfolgte in Form einer Beauftragung durch das BMLFUW. Diese erging mit Schreiben vom 14. Juni 2007. Abgesehen vom Ersuchen des BMLFUW an die AMA, alle erforderlichen Veranlassungen zur rechtmäßigen Ausübung der Zahlstellenfunktion zu treffen, beinhaltete sie keine näheren Vorgaben. Infolge

³¹ Zu den Aufgaben der Verwaltungsbehörde gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zählen insbesondere, dafür zu sorgen, dass:

- die zu finanzierenden Vorhaben den Auswahlkriterien entsprechen,
- die Aufzeichnung und Erfassung von statistischen Informationen zur Umsetzung in einer für die Zwecke der Begleitung und Bewertung geeigneten Form gewährleistet sind,
- die Begünstigten und die sonstigen für die an der Durchführung der Vorhaben beteiligten Stellen sich bewusst sind, dass sie einschlägige Daten zu liefern sowie Aufzeichnungen über die erzielten Erträge und Ergebnisse anzufertigen haben,
- die Bewertungen fristgerecht und gemäß dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen durchgeführt werden, und
- die Zahlstelle vor der Bewilligung der Zahlungen über alle notwendigen Informationen verfügt. Weiters hat die Verwaltungsbehörde den Begleitausschuss zu leiten und ihm alle erforderlichen Unterlagen für eine ordnungsgemäße Begleitung zu übermitteln sowie den jährlichen Zwischenbericht – nach dessen Bestätigung durch den Begleitausschuss – der Europäischen Kommission zu übermitteln.

³² Die Aufgaben der Zahlstelle (mit den drei Funktionen Bewilligung und Kontrolle der Zahlungen, Ausführung der Zahlungen und Verbuchung der Zahlungen) sind in Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Agrarpolitik geregelt. Alle Aufgaben mit Ausnahme der Zahlungsfunktion können delegiert werden. Die Bedingungen für die Zulassung der Zahlstelle durch den Mitgliedstaat wie auch die Bedingungen, nach denen Aufgaben der Zahlstelle delegiert werden können, sind in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006, ABl. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006, festgelegt.

³³ Die Aufgaben der bescheinigenden Stelle sind in Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Agrarpolitik geregelt.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

der Integration von LEADER in das Programm LE 07–13 (siehe TZ 9) umfasste die Beauftragung der AMA erstmals auch LEADER.

39 Die Bewilligungsfunktion wurde von der Zahlstelle AMA an 24 zwischengeschaltete bewilligende Stellen übertragen. Dabei handelte es sich – je nach Maßnahme – um

- die Ämter der Landesregierungen,
- die Landes-Landwirtschaftskammern,
- ausgewählte Förderungseinrichtungen³⁴ und
- für Förderungen zuständige Stellen im BMLFUW sowie anderen Bundesministerien.

Zur Übertragung der Bewilligungsfunktion schloss die AMA Verwaltungsübereinkommen mit den Landeshauptleuten³⁵ bzw. Verträge mit den Landwirtschaftskammern und dem ERP-Fonds. Im Einzelnen umfasste die Übertragung der Bewilligungsfunktion folgende Aufgaben:

- die Entgegennahme der Förderungsanträge,
- die Beurteilung der Vorhaben,
- die Entscheidung über die Förderungsanträge,
- die verwaltungstechnische Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen der Sonderrichtlinien, und
- die Entscheidung über die Höhe des Auszahlungsbetrags.

Diese Übertragung änderte jedoch nichts an der Verantwortung der AMA für die wirksame Verwaltung dieser Aufgaben.

40.1 Von der Übertragung ausgeschlossen waren jene Förderungsanträge, bei denen eine zwischengeschaltete bewilligende Stelle selbst als Förderungswerber auftrat. Damit blieb die AMA bei Projekten von Fach-

³⁴ Dazu zählen beispielsweise der ERP-Fonds und die Kommunalkredit Public Consulting GmbH.

³⁵ Innerhalb des Amtes der Landesregierung werden die übertragenen Aufgaben regelmäßig von verschiedenen Organisationseinheiten wahrgenommen.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

abteilungen der Landesverwaltung (wie beispielsweise im Bereich Naturschutz) bewilligende Stelle. Insbesondere bei Naturschutzprojekten verließ sich die AMA inhaltlich auf die fachliche Aufbereitung der Fachabteilungen des Landes, wodurch die Bewilligungsfunktion der AMA einen überwiegend formalen Charakter annahm.

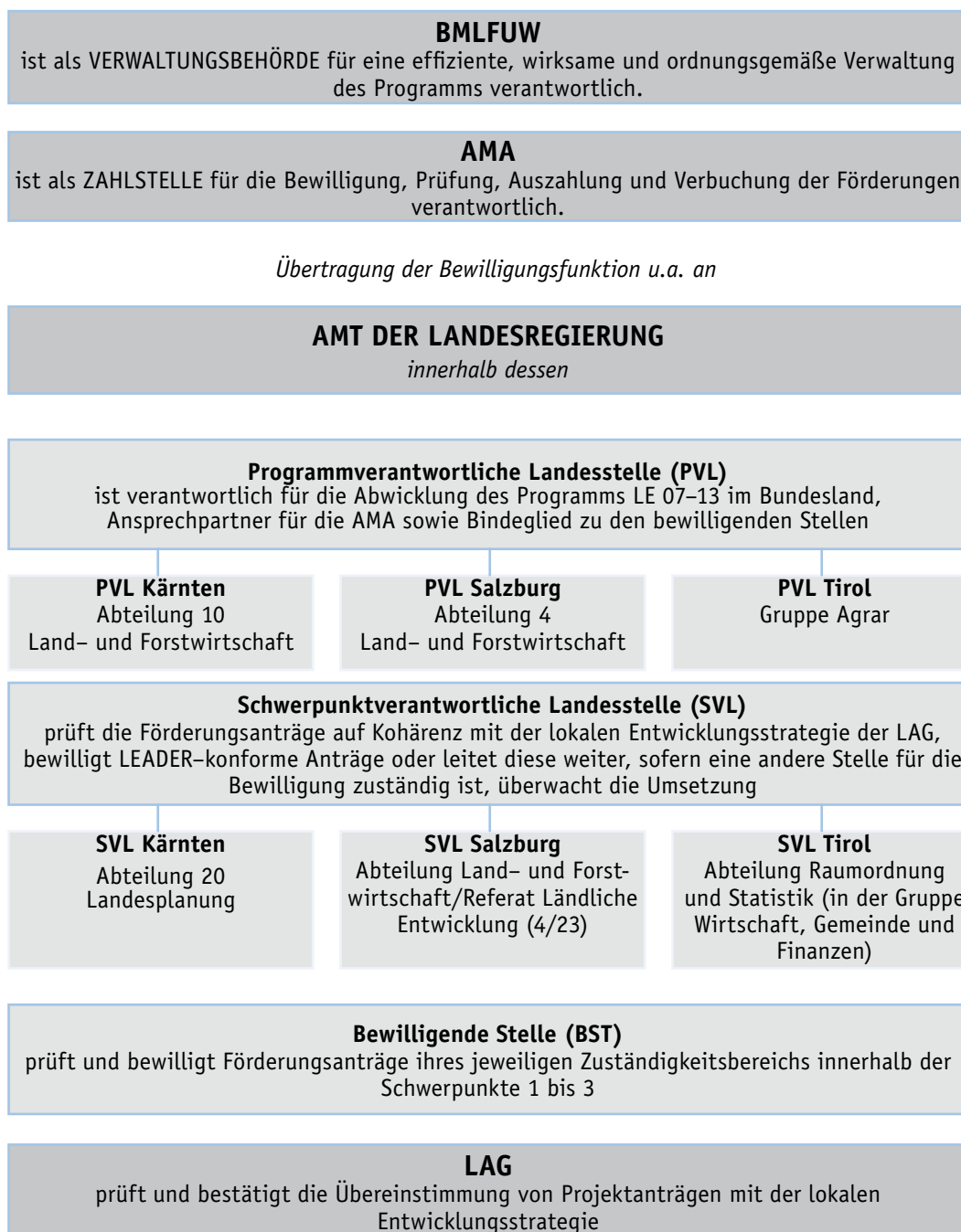
Die Zahlstellenfunktion war der AMA auch im Falle der Beherrschung von Unternehmen durch „finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen“ seitens der Länder vorbehalten (zu den Umsetzungsproblemen siehe TZ 66 und TZ 129).

- 40.2** Der RH kritisierte die mangelhafte Wahrnehmung der Bewilligungsfunktion – insbesondere im Bereich Naturschutz – in materiell-inhaltlicher Hinsicht durch die AMA und empfahl ihr, im Zuge der Bewilligung den Projektinhalt in angemessener Weise auch einer eigenständigen fachlichen Beurteilung zu unterziehen.
- 40.3** *Die AMA wies darauf hin, dass Angelegenheiten des Naturschutzes in Verwaltung und Gesetzgebung in der Kompetenz der Bundesländer lägen. Die AMA nehme ihre Bewilligungsfunktion insofern auch in materieller Hinsicht wahr, als sie das vorhandene, unabhängige naturschutzfachliche Know-how der Experten in der Landesverwaltung (Naturschutzabteilungen, Umweltanwaltschaften etc.) nutze.*
- 40.4** Wie der RH in seiner Gebarungüberprüfung feststellte, bestand die von der AMA in ihrer Stellungnahme angeführte Nutzung des Know-how der Experten in der Landesverwaltung darin, deren Gutachten der Bewilligung zugrunde zu legen, ohne diese durch eigenständige Beurteilungen zu verifizieren. Da diese Vorgangsweise nicht die Anforderungen an die von der AMA auszuübende Bewilligungsfunktion erfüllte, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.
- 41** Nachfolgende Abbildung veranschaulicht das Zusammenspiel der Akteure, die für die Abwicklung von LEADER-Förderungen Verantwortung tragen.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

Abbildung 4: Akteure bei der Abwicklung von LEADER-Förderungen



Quelle: RH

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Förderungsverfahren von LEADER

Projektauswahl-
kriterien

- 42** Die Verwaltungsbehörde ist gemäß Art. 75 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 dafür verantwortlich, dass die für eine Förderung ausgewählten Projekte den festgelegten Auswahlkriterien entsprechen.
- 43.1** Das BMLFUW legte die Kriterien für die Auswahl von Projekten – basierend auf dem Programm LE 07–13 – am 4. Juni 2008 in einem eigenen Dokument³⁶ fest, obwohl diese gemäß Art. 78 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 innerhalb von vier Monaten nach der Programmgenehmigung – d.h. bis zum 25. Februar 2008 – dem Begleitausschuss (siehe TZ 51 bis 55) vorzulegen gewesen wären. Die Europäische Kommission machte das BMLFUW mit Schreiben vom 5. Februar 2008 darauf aufmerksam, dass die Festlegung und Einhaltung solcher Kriterien Voraussetzung für eine Beteiligung des ELER an der Finanzierung von Projekten ist.
- 43.2** Der RH bemängelte die zeitliche Verzögerung bei der Vorlage der Projektauswahlkriterien durch das BMLFUW.
- 44.1** (1) Die vom BMLFUW am 4. Juni 2008 festgelegten Auswahlkriterien für LEADER-Maßnahmen wurden zur Gänze der Sonderrichtlinie LEADER entnommen, welche ihrerseits aus dem Programm LE 07–13 stammten. Zusätzliche Auswahlkriterien kamen nicht hinzu. Der Begleitausschuss erörterte die Projektauswahlkriterien in seiner Sitzung vom 19. Juni 2008.

³⁶ Programm LE 07–13 – Kriterien für die Projektauswahl, BMLFUW, Stand 4. Juni 2008

3. TEIL: Österreichisches Programm für die
Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

Tabelle 13: Auswahlkriterien für LEADER

LEADER-Maßnahmen (M)	Faktoren	LEADER Auswahlkriterien		
		gemäß Programm LE 07–13	gemäß Sonderrichtlinie LEADER (Fassung vom 5. Dezember 2007)	gemäß Dokument des BMLFUW vom 4. Juni 2008
M 41 Umsetzung der lokalen Entwicklungs- strategien	LAG-Entscheidungs- gremium	positive Beschlussfassung muss vorliegen		
	Projekt	1. muss in einem LEADER-Gebiet liegen		
		2. muss mit den Maßnahmezielen übereinstimmen		
		3. muss sich auf die Entwicklungsschwerpunkte mit Impulswirkung gemäß lokaler Entwicklungsstrategie konzentrieren		
		4. muss hinsichtlich Nachhaltigkeit (insbesondere in Richtung Netzwerkbildung und Kooperation) erläutert sein		
		5. muss regionale Eigeninitiative stärken und entwickeln		
		6. muss neutral bis positiv zu Umweltverträglichkeit und Chancengleichheit beitragen		
7. muss neutral bis positiv zur Wahrnehmung und Förderung der regionalen Identität beitragen				
M 42 Gebietsüber- greifende und transnationale Zusammenarbeit	LAG-Entscheidungs- gremium	positive Beschlussfassung muss vorliegen (sofern nicht LAG selbst Förderungsgeber ist)		
	Projekt	1. muss in einem LEADER-Gebiet bzw. in einem Gebiet liegen, dessen Struktur dem LEADER-Konzept entspricht		
		2. muss mit der lokalen Entwicklungsstrategie übereinstimmen		
		3. muss einen positiven Effekt für die beteiligte LEADER- Region haben		
4. muss neutral bis positiv zur Umweltverträglichkeit und Chancengleichheit beitragen				
M 43 LAG-Management	LAG-Manager	1. muss Fähigkeiten im kaufmännischen Bereich und im Finanzmanagement haben		
		2. muss Projektleitungs- und Projektmanagementenerfahrung haben		
		3. muss über Regionskenntnis verfügen		

Quellen: Programm LE 07–13, Sonderrichtlinie LEADER (Fassung vom 5. Dezember 2007), Dokument des BMLFUW vom 4. Juni 2008, Darstellung RH

(2) Gemäß Sonderrichtlinie LEADER und BMLFUW-Dokument vom 4. Juni 2008 waren die Projektauswahlkriterien 1 bis 7 der Maßnahme 41 vollständig zu erfüllen. Die abgeänderte Fassung der Sonderrichtlinie LEADER vom 12. Juli 2009 weichte diese Festlegung weitestgehend auf, indem sie nur mehr die Einhaltung mindestens eines der angeführten Projektauswahlkriterien forderte. Die abgeänderte Passage lautete nunmehr: „Das Vorhaben muss mindestens einem der folgenden Kriterien entsprechen.“

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

(3) Der Europäische Rechnungshof stellte bereits im Jahr 2006 zur Programmperiode 2000 bis 2006 in Bezug auf Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums fest, dass die Mitgliedstaaten im Allgemeinen keine wirksamen Verfahren anwandten, um diejenigen Projekte auszuwählen, die den Bedürfnissen der ländlichen Gebiete am besten entsprachen.

Die Europäische Kommission mahnte im Begleitausschuss – auch mit Hinweis auf die Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes – wiederholt eine selektive Projektauswahl anhand der strategischen Prioritäten ein. Um weitere Aufschlüsse dazu zu erlangen, führte sie im März 2011 eine eigenständige Prüfung durch.

44.2 Der RH kritisierte die Bestimmung der Sonderrichtlinie LEADER vom 12. Juli 2009, wonach die Einhaltung eines Kriteriums ausreichte, als völlig unzureichend, um eine selektive Projektauswahl sicherzustellen. Er bemängelte weiters, dass das BMLFUW den Hinweisen der Europäischen Kommission in Bezug auf die Projektauswahl zu wenig Gehör schenkte.

Der RH empfahl dem BMLFUW eine diesbezügliche Korrektur der Sonderrichtlinie LEADER, die auch für eine qualitätsvolle und transparente Projektauswahl – und damit für eine strategische Priorisierung der Projekte – zu nützen wäre.

44.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Vorgabe der Einhaltung eines einzigen Kriteriums aus einem offenbar redaktionellen Versehen heraus im Zuge der Richtlinienänderung 2009 in den Text der Sonderrichtlinie aufgenommen worden. Der Fehler werde umgehend korrigiert. Gemeinsam mit den bewilligenden Stellen werde eine entsprechende Evaluierung der im fraglichen Zeitraum erfolgten Projektgenehmigungen vorgenommen.*

44.4 Der RH bewertete eine umgehende Korrektur der Sonderrichtlinie sowie die beabsichtigte nachträgliche Überprüfung der betroffenen Projektgenehmigungen als positiv.

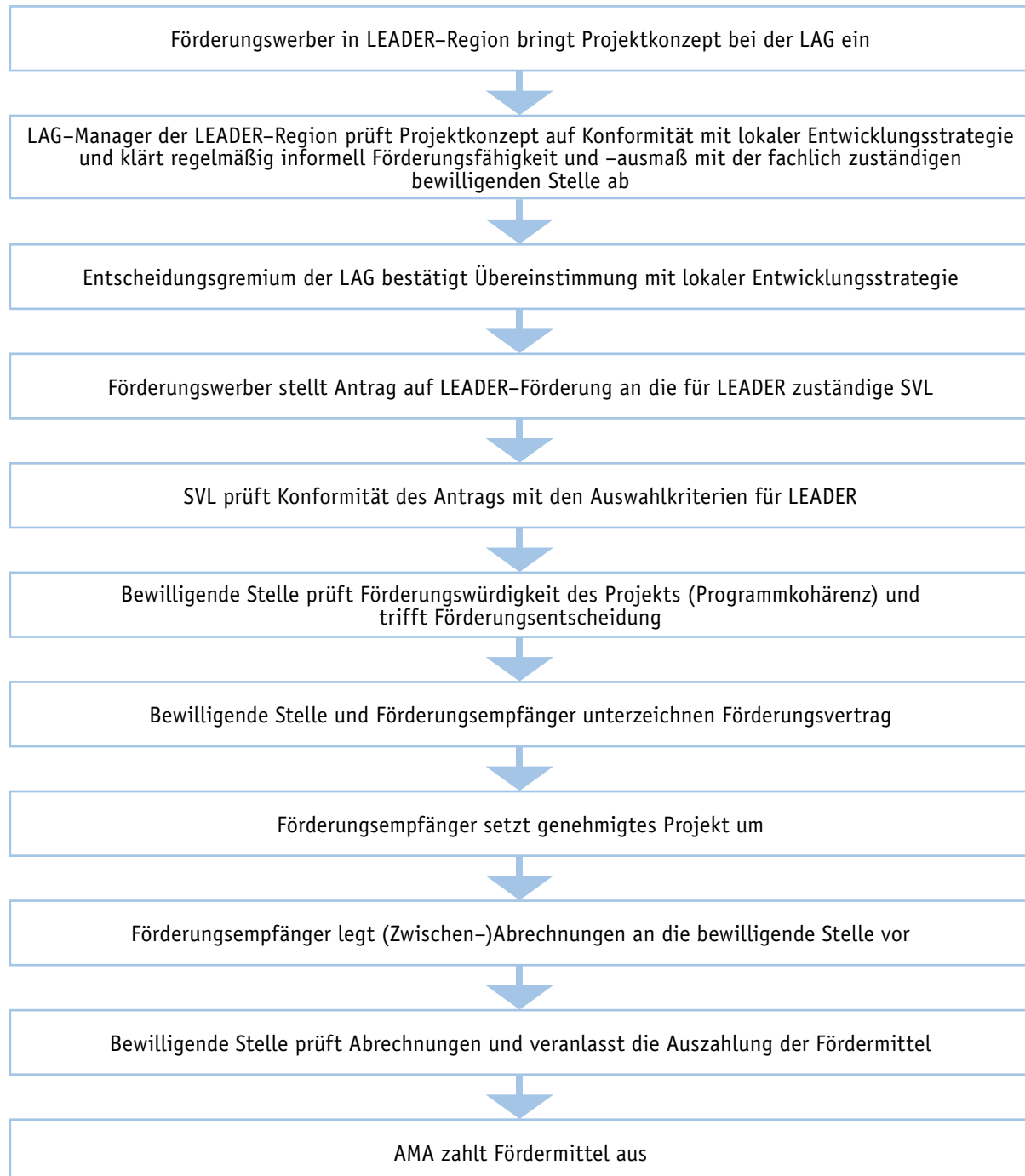
45 Die Prüfung der Projektauswahlkriterien erfolgte – wie im folgenden Kapitel ersichtlich – durch die für den Schwerpunkt 4 LEADER jeweils verantwortliche Landesstelle (SVL). Darüber hinaus hatte die bewilligende Stelle – gemäß Übertragungsvereinbarung mit der Zahlstelle AMA (siehe TZ 39, 40) – die Förderungsanträge u.a. auf die Erfüllung der Förderungsvoraussetzungen zu prüfen.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

Verfahrensschritte vom Projektkonzept bis zur Auszahlung **46** Der Weg vom Konzept eines LEADER-Projekts über seine Genehmigung und Umsetzung bis zur Auszahlung beinhaltet grundsätzlich folgende Schritte:

Abbildung 5: Bottom-up-Verfahrensschritte bei LEADER-Förderungen



Quelle: Darstellung RH

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

47 Im Einklang mit dem für LEADER bedeutsamen Bottom-up-Konzept kam dem LAG-Management bzw. dem LAG-Entscheidungsgremium³⁷ entscheidende Bedeutung bei der Projektauswahl zu.³⁸ Als Voraussetzung für eine Förderung unter LEADER bestätigte der positive Beschluss des LAG-Entscheidungsgremiums nicht nur die Übereinstimmung mit der lokalen Entwicklungsstrategie der LAG, sondern dokumentierte auch die regionale Unterstützung für das Projekt. Nähere Erläuterungen zum Bottom-up-Konzept und seiner Umsetzung in den drei überprüften Ländern sind im Kapitel Bottom-up-Konzept (TZ 102 bis 106) enthalten.

Die in der Praxis übliche (informelle) Vorab-Beurteilung durch die fachlich zuständige bewilligende Stelle führte de facto zu einer Vorauswahl von Projekten nach Maßgabe der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln und der Förderungsfähigkeit im Rahmen bestehender nationaler Förderungsinstrumente, was im Spannungsverhältnis zu den Zielen der lokalen Entwicklungsstrategien stand. Zudem führte diese Praxis dazu, dass es kaum Fälle von Ablehnungen gab, da Förderungswerber bei negativer Aussicht auf Erfolg regelmäßig auf die Einbringung eines Förderungsantrags verzichteten. Offizielle Ablehnungsquoten waren folglich, sofern vorhanden, nicht aussagekräftig.

48.1 In Kärnten war die Förderungszusage mit der Verpflichtung zu einem Gespräch zwischen Projektträger (Förderungswerber), LAG-Vertreter und dem von der SVL benannten Projektprüfer verbunden. Dieses Gespräch fand auf Basis eines umfassenden Leitfadens zu den förderungstechnischen Aspekten (wie z.B. anrechenbare Kosten, Vergabebestimmungen, Publizität, Details zu projektspezifischen Auflagen, Abrechnungsunterlagen und Dokumentationspflichten) statt, der zugleich als Protokoll diente und von den Beteiligten zu unterzeichnen war. Auch die Abklärung der konkreten Aktivitäten und die Formulierung von messbaren und prüfbareren Aktivitäten und Zielen waren Gegenstand des Gesprächs.

In Salzburg und Tirol fanden vor Projektbeginn keine vergleichbar strukturierten und dokumentierten Gespräche zwischen der Förderungsgeber- und Förderungsnehmerseite statt.

³⁷ Die Beschlüsse des LAG-Entscheidungsgremiums, welches sich insbesondere aus Vertretern der Wirtschafts- und Sozialpartner, sonstigen Vertretern der Zivilgesellschaft und der Politik zusammensetzt, erfolgen - wiewohl gemäß Vereinsstatuten üblicherweise einfache Mehrheitsbeschlüsse ausreichen - regelmäßig auf Konsensbasis.

³⁸ Gemäß Art. 62 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 werden die im Rahmen der LAG finanzierten Projekte von den lokalen Aktionsgruppen ausgewählt.

48.2 Der RH bewertete das in Kärnten verpflichtend zu führende Gespräch mit dem Projektträger unmittelbar nach Förderungszusage als Beispiel einer guten Verwaltungspraxis und empfahl den Ländern Salzburg und Tirol eine vergleichbare Vorgangsweise. Er empfahl dem Land Kärnten, im Rahmen dieses Gesprächs auch die qualitativ aussagekräftige Befüllung der Indikatorenblätter im AMA-Antrag zu überprüfen und allenfalls für eine Vervollständigung zu sorgen.

48.3 (1) *Das Land Kärnten teilte mit, es nehme die positive Bewertung zustimmend zur Kenntnis und werde die Empfehlung, in den Gesprächen mit den Projektträgern die Indikatorenblätter im AMA-Förderungsantrag mit vollständigen und qualitativ aussagekräftigen Daten zu befüllen, mit sofortiger Wirkung umsetzen.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg hätten bisher vor Bewilligung der Projekte keine verpflichtenden Gespräche mit den Förderungswerbern stattgefunden. Solche fänden nur im Falle von Unklarheiten (in der Regel vor Förderungszusage) statt. Der SVL lägen alle zur Abwicklung der Förderung relevanten Unterlagen vor Abschluss der Förderungsvereinbarung vor. Nach Meinung der SVL erscheine ein klärendes Gespräch nach Förderungszusage wenig sinnvoll.

(3) Aus Sicht des Landes Tirol sei ein Gespräch zwischen Projektträger, LAG-Vertreter und Projektprüfer unmittelbar nach Förderungszusage nicht standardmäßig erforderlich. Die Abklärung der konkreten Aktivitäten, der förderbaren Kosten und Projektziele würden in Tirol schon im Zuge der Antragstellung erfolgen. Das LAG-Management verknüpfe die Projektziele mit den Zielen der regionalen Entwicklungsstrategie. Als Ergebnis der intensiven Auseinandersetzung mit Projekt und Förderungswerbern würden die jeweiligen Förderungsbedingungen in der schriftlichen Zusage individuell festgehalten.

48.4 Der RH hielt gegenüber den Ländern Salzburg und Tirol fest, dass eine nähere Bestimmung der förderungsrelevanten Aktivitäten und Ziele in Hinblick auf deren Messbarkeit und Überprüfbarkeit jedenfalls nachvollziehbarer Teil des Förderungsvergabeverfahrens sein sollte. Ein ausführliches Gespräch mit allen Beteiligten, wie am Beispiel Kärnten gesehen, stellte für den RH ein geeignetes Instrument dazu dar.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Begleitungs- und Bewertungssystem des Programms LE 07–13

Allgemeines

- 49** Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthält detaillierte Vorgaben für die Begleitung (d.h. Überwachung und Steuerung) und Bewertung (Evaluierung) der Programmumsetzung.

Zur Begleitung zählen insbesondere die vom Begleitausschuss zu bewilligenden jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde über den aktuellen Umsetzungsstand des Programms an die Europäische Kommission. Die Begleitung erfolgt anhand von Finanz- und Ergebnisindikatoren, die auf Datenerhebungen im Zuge der Programmdurchführung basieren. Das nationale Netz für den ländlichen Raum (siehe TZ 56) unterstützt die Programmumsetzung durch Erfahrungsaustausch.

Der Bewertung dienen insbesondere die Ex-ante-Evaluierung, die Halbzeitbewertung im Jahr 2010 und die Ex-post-Bewertung im Jahr 2015. Die Bewertung der Programmumsetzung erfolgt in Österreich durch vom BMLFUW beauftragte Evaluatoren. Ziele der Evaluierung sind Rechenschaftslegung, mehr Transparenz für Behörden und Öffentlichkeit, eine verbesserte Durchführung des Programms und die Schaffung einer Grundlage für künftige Weichenstellungen. Dadurch sollen gemäß Art. 84 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 „Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum verbessert werden“.

Rolle der Verwaltungsbehörde

- 50.1** (1) Die Verwaltungsbehörde hat gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 dafür zu sorgen, dass
- die Aufzeichnung und Erfassung von statistischen Informationen zur Umsetzung in einer für die Zwecke der Begleitung und Bewertung geeigneten Form gewährleistet sind,
 - die Begünstigten sowie die sonstigen an der Durchführung der Vorhaben beteiligten Stellen sich bewusst sind, dass sie einschlägige Daten zu liefern sowie Aufzeichnungen über die erzielten Ergebnisse zu führen haben und
 - die Bewertungen fristgerecht und gemäß dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen durchgeführt werden.

Die Verwaltungsbehörde hat weiters den Begleitausschuss zu leiten und ihm alle erforderlichen Unterlagen für eine ordnungsgemäße Begleitung zu übermitteln sowie den jährlichen Zwischenbericht – nach des-

sen Bestätigung durch den Begleitausschuss – der Europäischen Kommission zu übermitteln.

(2) Das BMLFUW nahm als Verwaltungsbehörde selbst keine Aufzeichnung bzw. Erfassung von projektbezogenen Daten vor. Auch die vom BMLFUW vorgenommene Beauftragung der AMA als Zahlstelle enthielt keine Vorgaben zur Erfassung von quantitativen und qualitativen Umsetzungsdaten in Bezug auf LEADER (siehe TZ 38).

- 50.2** Nach Auffassung des RH kam das BMLFUW seiner Sorgfaltspflicht zur Gewährleistung der Datenerfassung für LEADER nicht ausreichend nach. So wäre beispielsweise im Rahmen der Beauftragung eine Spezifizierung der LEADER-bezogenen Anforderungen an das AMA-Monitoring zweckmäßig gewesen, zumal die AMA mit der Periode 2007 bis 2013 erstmals für LEADER Zahlstellenzuständigkeit erlangte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, unverzüglich dafür Sorge zu tragen, dass die Verfügbarkeit von ausreichendem, quantitativem und qualitativem Datenmaterial für eine ordnungsgemäße Begleitung und Bewertung der LEADER-Umsetzung hinkünftig gewährleistet ist. Weiters sollte das BMLFUW die LEADER-spezifischen Anforderungen an das Monitoring ausreichend präzisieren.

- 50.3** *Das BMLFUW konnte die Auffassung des RH, es käme seiner Sorgfaltspflicht zur Gewährleistung der Datenerfassung für LEADER nicht ausreichend nach, nicht nachvollziehen; es bemerkte, dass es bei mangelnder Sorgfalt nicht in der Lage gewesen wäre, die geforderten jährlichen Zwischenberichte an die Europäische Kommission erfolgreich zu erstellen. Ein besonderes Problem habe am Anfang der Periode bei den Evaluierungsdatenblättern bestanden, die in vielen Fällen unvollständig oder gar nicht befüllt gewesen seien. Dies habe die Qualität der Zwischenevaluierung beeinträchtigt. Dennoch habe die Europäische Kommission die Zwischenevaluierung bezüglich Qualität und Aufbereitung der Daten sehr gut bewertet. Mit den von der AMA ergriffenen technischen Maßnahmen (Einbau von zu befüllenden Pflichtfeldern) sollte dieses Problem weitgehend bewältigt sein.*

- 50.4** Der RH nahm von den ergriffenen Maßnahmen positiv Kenntnis; er unterstrich jedoch die Bedeutung einer ausreichenden Präzisierung der Anforderungen an das AMA-Monitoring durch das BMLFUW im Rahmen der Beauftragung.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Begleitausschuss

51 Zur Steuerung und Überwachung einer qualitätsvollen Umsetzung des Programms LE 07–13 war gemäß Art. 77 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ein Begleitausschuss einzurichten, dessen Zusammensetzung der Mitgliedstaat (d.h. das BMLFUW als fachlich zuständiges Ressort) unter Beachtung des Partnerschaftsprinzips festzulegen hatte.

52 Der Begleitausschuss bestand aus mehr als 40 Mitgliedern:

- stimmberechtigte Vertreter der programmfinanzierenden Förderungsstellen des Bundes und der Länder³⁹, des BMF, der für Gleichbehandlungsfragen zuständigen Bundesstelle (BKA), der Wirtschafts- und Sozialpartner, des Österreichischen Gemeindebundes, des Österreichischen Städtebundes, der LAG, von Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Einrichtungen der Zivilgesellschaft⁴⁰ und
- mit beratender Stimme versehene Vertreter der Europäischen Kommission, der Zahlstelle, der Netzwerkstelle (siehe TZ 56), des BKA, des BMASK und der Österreichischen Raumordnungskonferenz.

Das Sekretariat als Koordinierungsstelle für den Begleitausschuss wurde beim BMLFUW, das die Vorsitzfunktion des Begleitausschusses wahrnahm, angesiedelt.

53.1 (1) Laut Geschäftsordnung vom 15. Jänner 2008 hatte der Begleitausschuss zumindest einmal im Jahr zusammenzutreten. Der Begleitausschuss tagte während des Zeitraums 2008 bis 2010 insgesamt fünf Mal, dabei 2008 jeweils eintägig und ab 2009 zweitägig.

(2) Die Beschlussfassung erforderte eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen aller stimmberechtigten Mitglieder – unter der Voraussetzung, dass auch eine einfache Mehrheit der programmfinanzierenden Stellen gegeben war.⁴¹ War diese Voraussetzung nicht erfüllt, entschied die einfache Mehrheit der programmfinanzierenden Stellen. Der letztgenannte Beschlussfassungsmodus kam, wie eine Analyse der Protokolle der bis zum Abschluss der Gebarungüberprüfung stattgefundenen Begleitausschusssitzungen durch den RH ergab, nicht zur Anwendung.

³⁹ Dazu zählen fünf Vertreter der BMLFUW (inkl. einem Vertreter für Umweltfragen), ein Vertreter des BMWFJ sowie je ein Vertreter der PVL, somit insgesamt 15 Personen.

⁴⁰ wie Umweltorganisationen und Einrichtungen zur Förderung von Chancengleichheit von Frauen und Jugendlichen bzw. Menschen mit Behinderung

⁴¹ Eine Stimmenthaltung war ebenso wenig zulässig wie die Übertragung des Stimmrechts auf ein anderes Mitglied des Begleitausschusses.

53.2 (1) Der RH würdigte die ab dem Jahr 2009 gepflegte Praxis, die Begleitausschusssitzungen auf zwei Tage zu erstrecken und damit eine stärkere inhaltliche Erörterung von ausgewählten Themenbereichen zu ermöglichen, positiv.

(2) Der RH gab zu bedenken, dass der für den Begleitausschuss festgelegte Beschlussfassungsmodus insoweit dem Wesen des Partnerschaftsprinzips zuwiderliefe, als er de facto nicht nur ein Vetorecht für die programmfinanzierenden Stellen verankerte, sondern diesen Stellen eine endgültige Entscheidungsbefugnis einräumte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Angemessenheit der zugunsten der programmfinanzierenden Stellen getroffenen Beschlussfassungsbestimmungen in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses unter dem Gesichtspunkt des von der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 geforderten Partnerschaftsprinzips zu hinterfragen und eine diesbezügliche Anpassung der Geschäftsordnung ins Auge zu fassen.

53.3 *Das BMLFUW teilte mit, die Geschäftsordnung sei in Übereinstimmung mit der Europäischen Kommission per Mehrheitsbeschluss beschlossen worden. Die Partnerschaft werde im Einklang mit der jeweiligen institutionellen, rechtlichen und finanziellen Verantwortlichkeit der einzelnen Kategorien von Partnern umgesetzt und sei in voller Übereinstimmung mit Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Der Beschlussfassungsmodus trage gemäß Art. 6 Abs. 2 dieser Verordnung der finanziellen Verantwortung der programmfinanzierenden Stellen Rechnung.*

53.4 Der RH gab dem BMLFUW zu bedenken, dass in vergleichbaren Geschäftsordnungen von Begleitausschüssen österreichischer Strukturfondsprogramme das Partnerschaftsprinzip insofern stärker ausgeprägt ist, als einvernehmliche Beschlussfassungsregelungen für die stimmberechtigten Mitglieder, die über den Kreis der programmfinanzierenden Stellen hinausgehen, zur Anwendung gelangen. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die Angemessenheit der im Begleitausschuss des Programms LE 07–13 geltenden Regelungen zu überdenken.

54.1 Der Begleitausschuss hatte – abgesehen von der Erörterung bzw. Überprüfung der Projektauswahlkriterien (siehe TZ 42 bis 44) – insbesondere die Aufgabe, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Programms und der Programmschwerpunkte regelmäßig zu überprüfen. Er stützte sich dabei auf die vom BMLFUW vorgelegten Unterlagen. Seit einer Novelle der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatte der

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Begleitausschuss zudem ab dem Jahr 2009 jeden Vorschlag für substantielle Änderungen im Programm LE 07–13 zu billigen.⁴²

Der Begleitausschuss billigte die jährlichen Zwischenberichte des BMLFUW, bevor diese der Europäischen Kommission übermittelt wurden, ebenso wie den dritten Programmänderungsantrag. Den vierten Programmänderungsantrag legte das BMLFUW dem Begleitausschuss dagegen – nach Übermittlung an die Europäische Kommission – nur zur Kenntnisnahme vor, wiewohl einige Mitglieder eine Bewilligung des Begleitausschusses für erforderlich erachteten. Die Ergebnisse aus der Halbzeitbewertung 2010 wurden, nachdem das BMLFUW den Bericht an die Europäische Kommission übermittelt hatte, in der Begleitausschusssitzung vom 20. bis 21. Jänner 2011 erörtert. Einige Mitglieder kritisierten auch hier mit Verweis auf das partnerschaftliche Prinzip die mangelnde Einbindung des Begleitausschusses.

- 54.2** Die Stimmengewichtung zugunsten der programmfinanzierenden Stellen (siehe TZ 53) begünstigte nach Auffassung des RH, dass sich das Augenmerk bei der Überwachung des Programmfortschritts im Schwerpunkt 4 LEADER überwiegend auf die finanzielle Umsetzung richtete. Die Größe des Begleitausschusses erschwerte die Erörterung der qualitativen Fortschritte bei der Zielerreichung, was durch die Ausweitung von ein- auf zweitägige Sitzungen (ab 2009) nur teilweise ausgeglichen werden konnte. Eine angemessene Steuerung und Überwachung der Erreichung der qualitativen Ziele von LEADER war für den RH nicht hinreichend erkennbar.

Um die Wirksamkeit der Arbeit des Begleitausschusses zu erhöhen und dem Partnerschaftsprinzip stärker Rechnung zu tragen, empfahl der RH dem BMLFUW, den Begleitausschuss von geplanten Programmänderungen rechtzeitig vor deren Übermittlung an die Europäische Kommission zu informieren bzw. im Falle von substantiellen Änderungen dessen Bewilligung einzuholen. Ebenso sollten Evaluierungsergebnisse, bevor sie der Europäischen Kommission zugeleitet werden, im Begleitausschuss zur Diskussion gelangen.

⁴² Die im Art. 78 lit. f der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthaltene Bewilligungspflicht des Begleitausschusses zu Programmänderungsvorschlägen, die eine Änderung der ELER-Beteiligung zum Inhalt hatte, wurde durch Verordnung (EG) Nr. 74/2009 vom 19. Jänner 2009 dahingehend erweitert, als ab 2009 jeder substantielle Änderungsvorschlag einer Bewilligung durch den Begleitausschuss bedarf. Die Europäische Kommission betonte anlässlich des jährlichen Treffens am 12. Dezember 2008 mit der Verwaltungsbehörde BMLFUW, dass „Informationen dem Begleitausschuss frühzeitig mitgeteilt werden müssen und dass jeder Änderungsantrag einer Zustimmung durch den Begleitausschuss bedarf. Dabei sollte auf eine gute zeitliche Planung geachtet werden.“

Der RH empfahl dem BMLFUW weiters, geeignete Schritte zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung des Begleitausschusses in Bezug auf LEADER zu ergreifen, die beispielsweise – in Reaktion auf Evaluierungsergebnisse – auch die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe mit konkreten Handlungsaufträgen zur Steuerung und Überwachung bestimmter qualitativer Umsetzungsaspekte umfassen könnten.

- 54.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass der Begleitausschuss bei Programmänderungen in Konformität mit den EU-Vorschriften rechtzeitig informiert und befasst werde. Das EU-rechtlich vorgegebene enge Zeitkorsett habe die Vorlage der Zwischenevaluierung an den Begleitausschuss vor der Übermittlung an die Europäische Kommission (Abgabefrist 31. Dezember 2010) nicht zugelassen. Daher sei im Jänner 2011 eine umfassende Diskussion in Anwesenheit der Europäischen Kommission in einem eigens einberufenen Begleitausschuss erfolgt. Bedeutsame Anregungen von Mitgliedern des Begleitausschusses hätten zu Ergänzungen bzw. Korrekturen vor allem in Bezug auf zukünftige Programmänderungen führen können. Ein substanzieller Verbesserungsvorschlag, welcher eine Abänderung des Evaluierungsberichts erfordert hätte, sei ausgeblieben. Das BMLFUW nehme die Anregung des RH sehr ernst und werde sich bemühen, kommende Evaluierungen noch vor der Übermittlung an die Europäische Kommission dem Begleitausschuss vorzulegen.*

Die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe LEADER erfordere den Antrag zumindest eines Mitglieds des Begleitausschusses. Da es bisher nicht dazu gekommen sei, gehe das BMLFUW davon aus, dass im Rahmen der Sitzungen des Begleitausschusses ausreichend Möglichkeit für eine intensive Behandlung von LEADER betreffenden Aspekten bestehe.

- 54.4** Der RH unterstrich, dass das BMLFUW den Ermessensspielraum beim Begriff einer „substanziellen Änderung“ des Programms im Sinne des Partnerschaftsprinzips nutzen sollte. Im Übrigen sollte es durch vorausschauende Planung eine zeitgerechte Vorlage von Evaluierungsberichten und anderen Vorlagen an den Begleitausschuss sicherstellen.

Der RH erwiderte ferner, dass auch der Vorsitz selbst eine temporäre Arbeitsgruppe des Begleitausschusses vorschlagen kann, um spezifische Probleme in der LEADER-Umsetzung aufzugreifen, wie etwa die angestrebte Steigerung des Anteils an innovativen Projekten (siehe hierzu auch die diesbezügliche Stellungnahme des BMLFUW zu TZ 111).

- 55.1** Die Geschäftsordnung des Begleitausschusses ermöglichte die Einsetzung von Arbeitsgruppen zur Behandlung spezifischer Themen im Bedarfsfall.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Der Begleitausschuss initiierte mit Beschluss vom 26. Juni 2009 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Chancengleichheit“. Diese nahm unter der Leitung der Netzwerkstelle (siehe TZ 56) im März 2010 ihre Arbeit auf. Die Vorlage des Endberichts erfolgte im Jänner 2011. Viele Erkenntnisse und Empfehlungen deckten sich mit den Ergebnissen einer bereits in der Vorperiode zum gleichen Thema tätigen Arbeitsgruppe. Eine im Jahr 2010 angeregte Arbeitsgruppe zum Thema „Arbeit und Beschäftigung im ländlichen Raum“ wurde auf Wunsch des BMLFUW erst in der Begleitausschusssitzung vom Jänner 2011 eingerichtet.

Der Vertreter der Europäischen Kommission im Begleitausschuss würdigte die Arbeit des Begleitausschusses als wichtiges Instrument für Information und Diskussion und beurteilte die in Österreich gepflegte Praxis als sehr gut und transparent.

55.2 Der RH beurteilte die Einrichtung von Arbeitsgruppen als hilfreiches Mittel zur tiefergehenden Analyse von Umsetzungsproblemen und zur Erarbeitung von geeigneten Maßnahmen zu deren Behebung. Er empfahl dem BMLFUW, die Berichte und Vorschläge von Arbeitsgruppen des Begleitausschusses in geeigneter Weise weiterzuverfolgen und ein geeignetes Follow-up-Verfahren gegebenenfalls auch in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses zu verankern.

55.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden Berichte und Vorschläge der Arbeitsgruppen im Begleitausschuss weiterverfolgt und führten zu konkreten Handlungsanweisungen an das BMLFUW. Dies ließe sich etwa am Beispiel der inzwischen abgeschlossenen Arbeitsgruppe Chancengleichheit nachvollziehen.*

Nationales Netz für
den ländlichen Raum

56 Den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 entsprechend war zur Unterstützung der Programmumsetzung ein nationales Netz für den ländlichen Raum einzurichten. Zur Koordination dieses Netzes diente eine eigene Netzwerkstelle.

Am 11. Dezember 2008 schloss das BMLFUW mit der in einem Ausschreibungsverfahren ermittelten Bietergemeinschaft⁴³ einen Vertrag und beauftragte sie, die erforderliche Struktur zur Betreuung des Netzwerks LE 07–13 einzurichten.

Hauptaufgabe der Netzwerkstelle, die unter der Bezeichnung Netzwerk Land Anfang 2009 ihre Tätigkeit aufnahm, war die Förderung

⁴³ Die Bietergemeinschaft bestand aus drei Partnern: dem Verein zur Förderung von Regional- und Agrarprojekten (Agrar.Projekt.Verein), der ÖAR Regionalberatung GmbH und der Umweltdachverband GmbH.



3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

des Austauschs von Erfahrungen und Fachwissen zwischen allen vier Schwerpunkten des Programms LE 07–13 und die Unterstützung der Programmumsetzung. Ferner koordinierte sie den Informationsfluss zwischen der lokalen, nationalen und europäischen Ebene. Die Arbeit des Netzwerks Land erfolgte auf Basis jährlicher Arbeitsprogramme.

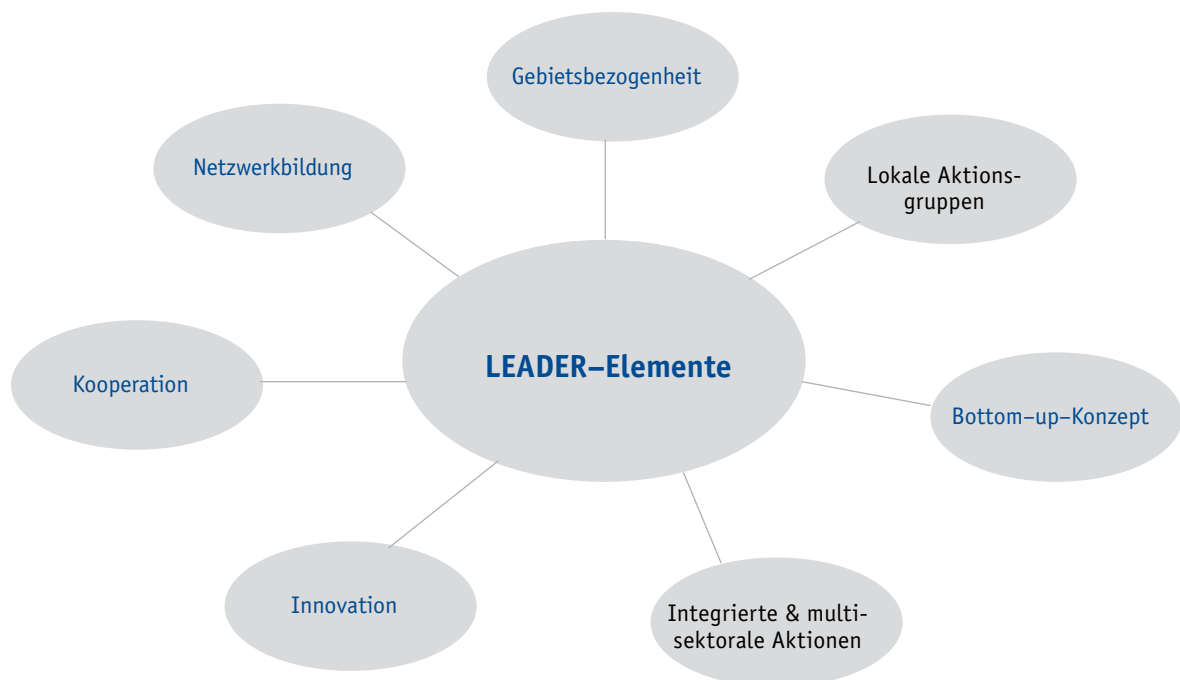
Für den Schwerpunkt 4 LEADER bestand im Vergleich zur Vorperiode erhöhter Vernetzungsbedarf, welcher sich insbesondere aus der höheren Anzahl von LEADER-Regionen mit teilweise neuer Gebietsabgrenzung ergab. Das Netzwerk Land organisierte eine Reihe von Veranstaltungen mit LEADER-Bezug, u.a. zur Rolle und zu den Aufgaben der LAG-Manager, zu LEADER-Methoden und Instrumenten, zum Innovationsmanagement oder auch zum regionalen Wissensmanagement.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

LEADER-Methode

57 Anders als die drei thematischen Schwerpunkte (siehe TZ 25 Tabelle 6) stellt der Schwerpunkt 4 LEADER als methodischer Schwerpunkt primär ein Verfahren zur Entwicklung des ländlichen Raums dar, das sich durch sieben spezifische Elemente auszeichnet. Diese Elemente sind – ungeachtet des „Mainstreaming“ (siehe TZ 9) – seit dem Jahr 1991 in ihren Grundzügen gleich geblieben.⁴⁴

Abbildung 6: Sieben Elemente der LEADER-Methode



Quelle: Fact-sheet „Der LEADER-Ansatz“ der Europäischen Kommission, 2006; adaptiert durch RH

Die sieben Elemente lassen sich folgendermaßen beschreiben:

- a) *Gebietsbezogenheit* stellt ab auf gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien für genau umrissene ländliche Gebiete;
- b) *Lokale Aktionsgruppen (LAG)* stellen repräsentative Gruppierungen aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen⁴⁵ der jewei-

⁴⁴ Siehe Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

⁴⁵ Dazu zählen u.a. Berufsverbände, Landwirte, Organisationen vor Ort, lokale politische Vertreter, Umweltverbände, Dienstleister im kulturellen und sozialen Bereich, Medien, Frauenvereinigungen und junge Menschen.

ligen Region dar, auf der Ebene der Entscheidungsfindung müssen die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft stellen;

- c) *Bottom-up-Konzept* beinhaltet die Entscheidungsbefugnis der LAG bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien;
- d) *Integrierte und multisektorale Aktionen* beruhen auf dem Zusammenwirken der Akteure aus den verschiedenen Bereichen der lokalen Wirtschaft;
- e) *Innovation* bedeutet Umsetzung neuer Konzepte;
- f) *Kooperation* stellt ab auf die Durchführung von (gebietsübergreifenden) Kooperationsprojekten;
- g) *Netzwerkbildung* steht für die Vernetzung der LAG.

58.1 Gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind die LAG als Träger der integrierten lokalen Entwicklungsstrategien insbesondere für die Umsetzung der LEADER-Elemente a) bis d) und g) verantwortlich. Die zwei verbleibenden LEADER-Elemente „e) Innovation“ und „f) Kooperation“ müssen nicht zwingend von den LAG umgesetzt werden.

58.2 Dem RH erschloss sich die Zweckmäßigkeit des optionalen Entfalls der Umsetzung der beiden Elemente „Innovation“ und „Kooperation“ durch die LAG nicht, zumal dies der zugrunde liegenden Programmkonzeption zuwiderläuft.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Die drei Maßnahmen von LEADER 59 (1) Der Schwerpunkt 4 LEADER umfasst drei Maßnahmen:

Tabelle 14: Drei Maßnahmen innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER		
Schwerpunkt 4 LEADER (423,02 Mill. EUR)		
Maßnahmen (M) (indikative öffentliche Mittel nach der 3. Programmänderung 2009)		
M 41 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien	M 42	M 43
M 411 Wettbewerbsfähigkeit (76,31 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Wettbewerb“</i>	M 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit: Umsetzung von Kooperationsprojekten (14,06 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Kooperationsprojekte“</i>	M 431 Arbeit der LAG: Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in den betreffenden Gebieten (39,81 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Arbeit der LAG“</i>
M 412 Umwelt und Landwirtschaft (8,74 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Umwelt“</i>		
M 413 Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (284,10 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Diversifizierung“</i>		

Quelle: RH

(2) Die finanziell bedeutendste der drei LEADER-Maßnahmen war die Maßnahme 41 „Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien“ mit den drei Untermaßnahmen 411 (Wettbewerb), 412 (Umwelt) und 413 (Diversifizierung), welche die drei thematischen Schwerpunkte des Programms LE 07–13 widerspiegeln. Die Entwicklungsstrategien der LEADER-Regionen konnten über jeden der thematischen Schwerpunkte umgesetzt werden, wobei Schwerpunkt 3 (Diversifizierung) dafür besonders geeignet war. Aber auch Projekte außerhalb der thematischen Schwerpunkte konnten realisiert werden, wenn diese zur Erreichung der Ziele der lokalen Entwicklungsstrategien beitrugen.

Es bestand eine enge Verschränkung zwischen den drei thematischen Schwerpunkten und LEADER, da Projekte doppelt angerechnet werden konnten, sofern sie der Umsetzung der LEADER-Maßnahme 41 und eines thematischen Schwerpunkts gleichermaßen dienten (siehe TZ 26).

(3) Die anderen zwei Maßnahmen waren ausschließlich dem Schwerpunkt 4 LEADER zugeordnet und damit ohne Doppelanrechnungsmöglichkeit:

- die Maßnahme Kooperationsprojekte (Maßnahme 421) diente der Förderung und Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Gebieten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten bzw. Drittstaaten, und

- die Maßnahme Arbeit der LAG (Maßnahme 431) umfasste die Einrichtung und Ausübung eines professionellen und effizienten LAG-Managements sowie die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Finanzgebarung der LAG. Maximal ein Fünftel der Gesamtausgaben für die Maßnahme 41 durfte zur Finanzierung des LAG-Managements verwendet werden.

Begünstigte der LEADER-Maßnahmen

Allgemeines

60 Das Programm LE 07-13 sah für die Maßnahme 41 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien) einen sehr weit gefassten Kreis von möglichen Begünstigten vor, der von Vereinen über Nichtregierungsorganisationen, natürliche und juristische Personen (gemeinnützige und nicht gemeinnützige Gesellschaftsformen), Firmenkooperation und sonstige Organisationsformen der gewerblichen Wirtschaft, Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, Gemeinden und Gemeindekooperationen bis zu „sonstige“ reichte. Bei der Maßnahme 421 (Kooperationsprojekte) kamen als Begünstigte in erster Linie die LAG in Frage, bei der Maßnahme 431 (Arbeit der LAG) waren nur die LAG als Förderungswerber zugelassen.

Die Sonderrichtlinie LEADER präziserte diesen Begünstigtenkreis insoweit, als Förderungswerber sein konnten:

- natürliche Personen,
- juristische Personen bzw. Personenvereinigungen, sofern die Beteiligung des Bundes und der Länder 25 % nicht überstieg,
- LAG und
- Gemeinden.

Ausdrücklich als Förderungswerber für Bundesmittel ausgeschlossen waren Gebietskörperschaften (ausgenommen Gemeinden) und deren Einrichtungen sowie Einrichtungen, in welchen Gebietskörperschaften bestimmender Einfluss (mehr als 25 % beteiligt bzw. entsprechender Einfluss) zukam. Die Förderung aus EU- und Landesmitteln blieb von dieser Einschränkung unberührt.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Organisation der
Schwerpunktverant-
wortlichen Landes-
stellen

Kärnten

- 61.1** In Kärnten übte die für Raumordnung und Regionalentwicklung zuständige Abteilung 20 „Landesplanung“ des Kärntner Amtes der Landesregierung die Funktion der SVL aus (siehe TZ 41, Abbildung 4).⁴⁶ Mitarbeiter der SVL hatten Aufsichtsratsfunktionen in der Regionalmanagement Kärnten GmbH (RMK) inne, die maßgeblich in die Umsetzung von LEADER eingebunden war.
- 61.2** Der RH verwies auf seine weiteren Ausführungen in TZ 62 bis 63 sowie TZ 66 und 125.
- 61.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten habe die Landesregierung die beiden gemäß Betrauungsvertrag mit der AMA als Bewilliger der Förderungen sowie als Bewilliger der Zahlungen benannten Mitarbeiter der SVL im ersten Jahr des Bestehens der RMK in den Aufsichtsrat bestellt. Beide Mitarbeiter legten ihre Funktionen jedoch auf eigenen Wunsch zurück. Die Unvereinbarkeit sei damit rechtzeitig erkannt und vorsorglich behoben worden.*

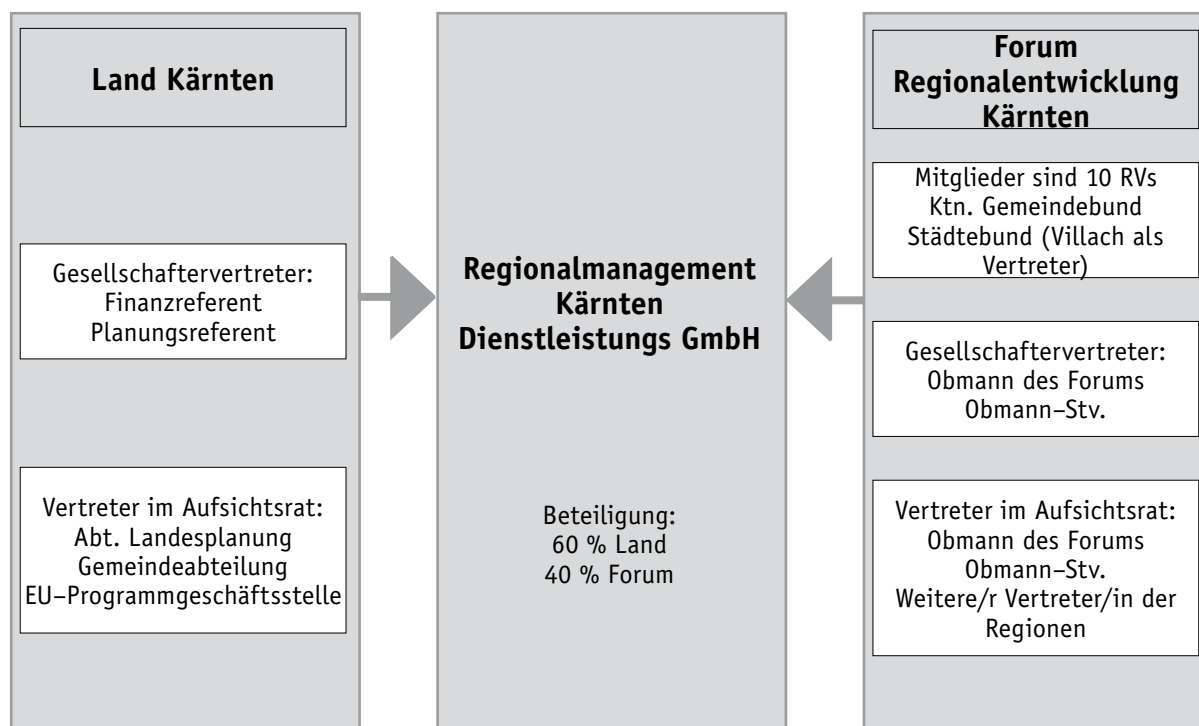
Des Weiteren teilte das Land Kärnten mit, dass im Rahmen einer Verwaltungsreform die Abteilung 20 „Landesplanung“ per 1. Juli 2011 mit der Abteilung 3 „Gemeinden“ fusioniert worden sei. Die bewilligende Stelle der SVL sei in der Unterabteilung Orts- und Regionalentwicklung angesiedelt, die LEADER-Förderungsabwicklung in der Unterabteilung Wirtschaftliche Gemeindeaufsicht. Weiters finde ein umfassender Prozess der Neuorganisation des Regionalmanagements bzw. LAG-Managements statt. Ab 1. Juli 2012 würden alle fünf Kärntner LAG-Regionen die Funktion des AG-Managements wieder selbst direkt wahrnehmen. Das Land Kärnten werde im Haushaltsjahr 2012 als Gesellschafter aus der RMK ausscheiden. Am 6. März 2012 habe die Landesregierung einstimmig der geplanten Auflösung und Liquidation der RMK zugestimmt.

- 61.4** Der RH entgegnete, dass die Unvereinbarkeitsproblematik auch nach dem Ausscheiden eines SVL-Mitarbeiters im ersten Jahr sowie des zweiten SVL-Mitarbeiters im Jänner 2010 nicht behoben war, da der Leiter der SVL weiterhin als Vorsitzender des Aufsichtsrates der RMK tätig war. Die Mitteilung zur Änderung der Geschäftseinteilung sowie zur laufenden Neuorganisation des Regionalmanagements bzw. LAG-Managements wird zur Kenntnis genommen.

⁴⁶ Die SVL lagerte bestimmte Koordinationsaufgaben sowie die Führung des LEADER-Sekretariats im Zuge einer In-house-Vergabe im Jahr 2009 an das Kärntner Institut für Raumordnung, Raumentwicklung, Naturschutz und EU-Programmabwicklung aus.

62.1 Die RMK wurde am 26. September 2006 auf Basis von Landesregierungsbeschlüssen gegründet. Das Land Kärnten war an der RMK zu 60 % beteiligt, die restlichen 40 % hielt das Forum Regionalentwicklung Kärnten. Mitglieder des Forums waren die zehn Regionalverbände bzw. -vereine Kärntens⁴⁷, der Kärntner Gemeindebund und der Städtebund (Landesgruppe Kärnten).

Abbildung 7: Beteiligungsverhältnisse der RMK



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung/Landesplanung: Regionalmanagement Kärnten

62.2 Der RH wies darauf hin, dass dem Land Kärnten aufgrund seiner Mehrheitsbeteiligung bestimmender Einfluss auf die RMK zukam.

62.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei das Ziel der – nach umfangreichen Vorarbeiten und Evaluierungen – gewählten Struktur gewesen, die Regional- und LEADER-Managements zu bündeln, um bei der Umsetzung der regionalen Strategien unter Nutzung der agrar-*

⁴⁷ In diesen Regionalvereinen bzw. -verbänden waren die bei der RMK angestellten LAG-Manager regelmäßig als Regionalmanager engagiert.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

und strukturpolitischen Instrumente optimale Synergien erreichen zu können. Diese Bündelung sei österreichweit jahrelang als vorbildlich gelobt worden.

Das Land Kärnten sehe die Anregungen des RH zur RMK positiv und als wertvollen Beitrag zum ohnehin bereits eingeleiteten Prozess der Neuorganisation des Regional- bzw. LAG-Managements (siehe TZ 61).

- 63.1** Das Land Kärnten bezweckte mit der Gründung der RMK, einerseits die Förderungsmaßnahmen für den ländlichen Raum durch Zusammenfassung des Regional-, LEADER- und Naturparkmanagements in einer Organisation zu bündeln und andererseits dem Land durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags, die Anstellung der LAG-Manager bei der RMK und die Finanzierungs konstruktion der RMK einen direkten Zugriff auf das Regionalmanagement zu verschaffen, ohne auf die Zustimmung der einzelnen Regionalverbände angewiesen zu sein.

Der Gesellschaftsvertrag vom 26. September 2006 sicherte dem Mehrheitsgesellschafter Land Kärnten, der drei (von insgesamt sechs) Aufsichtsratsmitglieder (darunter den Aufsichtsratsvorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden) aus seiner Landesverwaltung (darunter die SVL) entsandte, ein umfassendes Durchgriffsrecht hinsichtlich Zusammensetzung der Geschäftsführung, Personalauswahl und Budget.

- 63.2** Der RH kritisierte die Durchgriffsmöglichkeit des Landes Kärnten auf die RMK und die bei ihr angestellten LAG-Manager zur Durchsetzung von Landesinteressen als gänzlich dem Bottom-up-Konzept von LEADER widersprechend.

- 63.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten habe es zu keiner Zeit den Versuch einer Einflussnahme seitens des Landes gegeben. Die LEADER-Regionen würden völlig autonom über die Umsetzung ihrer regionalen Leitbilder entscheiden. Die Bewertung und Beschlussfassung über Projekte werde ausschließlich zwischen den Regionsgremien und den LAG-Managements abgestimmt. Da die wesentlichen Entscheidungen in der RMK immer einstimmig beschlossen worden seien, könne nach Auffassung des Landes Kärnten nicht von einer einseitigen Steuerung durch das Land gesprochen werden.*

- 63.4** Der RH entgegnete, dass gemäß den im Jahr 2006 gefassten Beschlüssen der Kärntner Landesregierung die Gründung der RMK „zur Umsetzung von Landesinteressen direkt auf das Regionalmanagement“ diene. Im

Übrigen verwies der RH auf seine Feststellungen in den TZ 77, 102, 103 und 128.

64.1 Aufgabe der RMK gemäß Gesellschaftsvertrag war die Erbringung von Dienstleistungen aller Art zur strategischen und organisatorischen Weiterentwicklung des Regionalmanagements in Kärnten, insbesondere mit Bezug auf die Geschäftsfelder

- regionale Basisbetreuung: dazu zählten insbesondere Projekt- und Förderungsberatung, regionale Vernetzung und Kontakt mit Förderungsstellen,
- Projekt- und Beratungsleistungen: dazu zählten insbesondere Projektentwicklung, -einreichung, -abwicklung und Projektträgerschaften sowie
- Projektservices und -administration: dazu zählten die formale Unterstützung von Projekten (z.B. bei Projektabrechnungen und Berichtswesen) sowie Projektprüfdienstleistungen (z.B. first level control von Förderungsprojekten⁴⁸).

64.2 Der RH kritisierte die intransparente Vermengung von Projektträgerschaft der RMK (eigene Förderungsprojekte zur Eigenfinanzierung⁴⁹) mit der Projektkontrolltätigkeit (first level control) und die (potenziellen) Interessenkonflikte durch die Betreuung eigener und fremder Förderungsprojekte.

64.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde eine Prüftätigkeit im Sinne einer Verwaltungskontrolle nur von der benannten Prüf- und anweisenden Stelle bei der Abteilung 3, Unterabteilung Wirtschaftliche Gemeindeaufsicht, vorgenommen. Das LAG-Management übernehme lediglich die Vor- und Aufbereitung der Vollständigkeit der Abrechnungsunterlagen mit den Projektträgern. Dies stelle keine Kontrolltätigkeit im Sinne der Verwaltungskontrolle dar. Das Land Kärnten betonte ferner, die RMK sei nie Projektträger eines LEADER-Projekts. Welche Mitarbeiter aus welchen Mitteln finanziert würden, wäre bei jeder Rechnungslegung mittels Stundenaufzeichnung dokumentiert. Durch klärende Regelungen habe der Aufsichtsrat der RMK inzwischen eine*

⁴⁸ Die first level control beinhaltete die Prüfung von LEADER-Projektabrechnungen auf deren Korrektheit.

⁴⁹ Hinsichtlich der Finanzierung der RMK hielt die Kärntner Landesregierung bereits in ihrem Regierungsbeschluss vom 31. Jänner 2006 fest, dass diese überwiegend über die EU-Programme LEADER und Territoriale Kooperation (vormals INTERREG) erfolgen solle.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

noch eindeutiger Trennung zwischen Basisbetreuung und Projektmitarbeit erwirkt.

- 64.4** Der RH wies darauf hin, dass der Gesellschaftsvertrag die „first level control von Förderungsprojekten“ ausdrücklich als eine der Aufgaben der RMK nannte. Auch lagen dem RH Unterlagen vor, wonach die RMK im Rahmen eines Kooperationsprojekts als Partner der förderungswerbenden LAG fungierte und anteilig Förderungen erhielt. Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht.
- 65.1** Die Geschäftsführung der RMK wurde mit Gesellschafterbeschluss vom 26. September 2006 bestellt. Für RMK-Geschäftsführer galt gemäß Punkt 6.4 des Gesellschaftsvertrags Konkurrenzverbot, von dem nur mit Zustimmung der Gesellschafter abgegangen werden konnte. Bis Frühsommer 2009 fungierte die Geschäftsführerin der RMK auch als Geschäftsführerin der LAG Nockregion-Oberkärnten. Somit stellte die RMK-Geschäftsführerin als – lt. AMA-Formular – Vertretungsbefugte der LAG Nockregion-Oberkärnten (und damit Auftraggeberin der RMK) Zahlungsanträge an die Zahlstelle AMA zur Abrechnung von Zahlungen ihrer LAG für das „RMK: LAG-Management“.
- 65.2** Der RH kritisierte die Nichtbeachtung des Konkurrenzverbots und betrachtete die Vermengung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen für unzulässig. Er empfahl der AMA und dem Land Kärnten, die ausgezahlten Förderungen auf deren Recht- und Ordnungsmäßigkeit nachträglich zu überprüfen und im Bedarfsfall zurückzufordern.
- 65.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde in einem Protokoll der LAG Nockregion-Oberkärnten vom 16. Oktober 2007 festgehalten, dass die bisherige Geschäftsführerin diese Funktion aufgrund der Übernahme der RMK-Geschäftsführung nicht mehr wahrnehmen könne und die Regionsbetreuung offiziell an die Nachfolgerin übergeben worden sei. Nach Recherche im Förderungsakt halte das Land fest, dass alle fünf Zahlungsanträge jeweils vom amtierenden Obmann der LAG Nockregion unterfertigt worden seien. Aufgrund dieses Sachverhalts wäre eine Überprüfung durch die AMA bzw. eine Rückforderung nicht angebracht.*
- 65.4** Der RH erwiderte, dass die RMK-Geschäftsführerin – ungeachtet der Unterfertigung der Zahlungsanträge durch den jeweils amtierenden LAG-Obmann – aus den dem RH vorliegenden Antragsunterlagen bzw. den diesbezüglichen Prüfberichten bis 2009 als Geschäftsführerin, Vertretungsbefugte und Ansprechperson der LAG Nockregion-Oberkärnten hervorging. So trug beispielsweise die Belegaufstellung

der LAG Nockregion–Oberkärnten im Zahlungsantrag vom 16. Oktober 2008 die Unterschrift der RMK–Geschäftsführerin. Auch die SVL Kärnten adressierte bis Ende 2009 alle an die LAG Nockregion–Oberkärnten gerichteten Auszahlungsschreiben an diese. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

- 66.1** Am 21. März 2007 fand die erste Aufsichtsratssitzung der RMK statt. Ein Tagesordnungspunkt war das Gehaltsschema für die Mitarbeiter der RMK, die überwiegend übernommene (ehemalige) Manager der Regionalverbände waren. Die RMK stellte ihre Managementleistungen jenen vier LAG, die die RMK mit dem LAG–Management beauftragt hatten (siehe TZ 67), in Rechnung. Die fünfte LAG beauftragte einen eigenständigen Manager. Zur Finanzierung des LAG–Managements schloss jede der fünf Kärntner LAG ab Sommer 2008 mit der SVL jeweils über LEADER geförderte Zweijahresverträge ab.

Damit war die RMK (indirekt) Begünstigte von LEADER–Mitteln, wiewohl sie als Förderungsempfänger aufgrund der Vorgaben der Sonderrichtlinie LEADER (siehe TZ 60) nicht in Betracht kam.

- 66.2** Der RH bemängelte die nicht richtlinienkonforme (mittelbare) LEADER–Finanzierung einer mehrheitlich im Landeseigentum stehenden Gesellschaft. Er vertrat zudem die Auffassung, dass die SVL die Förderungsverträge mit jenen LAG, die Auftraggeber gegenüber der RMK waren, nicht hätte bewilligen dürfen, da dem Land durch seine Mehrheitseigentümerschaft an der RMK zugleich Förderungsempfängerstatus zukam (siehe TZ 40). Folglich hätte die AMA bei ordnungsgemäßer Wahrnehmung ihrer Verantwortung als Zahlstelle die vom Land Kärnten gewählte Konstruktion kritisch hinterfragen, auf die schwerwiegenden rechtlichen Mängel hinweisen und auf deren Bereinigung drängen müssen.

Der RH empfahl der AMA, unverzüglich alle Schritte zu unternehmen, die für eine richtlinienkonforme Behebung der festgestellten Mängel notwendig sind. Weiters empfahl er dem Land Kärnten, die gewählte Regionalmanagementstruktur grundlegend zu überdenken und bei einer Neuausrichtung auf Richtlinienkonformität zu achten. Er empfahl dem BMLFUW, die Vorgabe von Mindeststandards für die künftige Organisation der LAG–Managements zu erwägen.

- 66.3** (1) *Das BMLFUW teilte mit, dass es die Empfehlung des RH zur Kenntnis nehme. Ihre konkrete Ausgestaltung hänge allerdings von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmperiode 2014–2020 ab.*

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

(2) Laut Stellungnahme der AMA handle es sich beim Förderungsgeber um eine LAG. Die Tätigkeiten des LAG-Managements dürften an Dritte vergeben werden. Die Vergabe sei im gegenständlichen Fall rechtens, da die Sonderrichtlinie LEADER keine Vorgaben zum Drittleister mache.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten würden in jedem Fall die LAG und nicht die RMK als Empfänger der Förderungen gelten. Die RMK trete nur als Auftragnehmer der Förderungsempfänger in Erscheinung und sei in keinem Fall direkter Empfänger von LEADER-Mitteln. Die Bewilligung seitens der SVL Kärnten sei daher rechtens. Das Land Kärnten hielt fest, dass die Gründung der RMK zu einem Zeitpunkt erfolgt sei, als die LEADER-Sonderrichtlinie noch nicht feststand und verwies zudem auf die laufende Reorganisation in der RMK bzw. deren geplante Auflösung (siehe TZ 61).

66.4 Der RH hielt der AMA und dem Land Kärnten entgegen, dass durch die gewählte Konstruktion eine mehrheitlich im Landeseigentum stehende Gesellschaft de facto Empfängerin von LEADER-Mitteln (inkl. Bundesmitteln) war, worauf deren Finanzierungsmodell gemäß Grundsatzbeschluss der Landesregierung Kärnten abstellte. Nach Auffassung des RH ist eine durch gesellschaftsrechtliche Konstruktion herbeigeführte Umgehung der Vorgaben der Sonderrichtlinie hintanzuhalten und der Intention des Richtliniengebers der Vorrang einzuräumen.

67.1 Die Erbringung des LAG-Managements für vier LEADER-Regionen wurde als öffentlicher Dienstleistungsauftrag mit einer Vertragslaufzeit von acht Jahren in einem beschleunigten Verhandlungsverfahren EU-weit ausgeschrieben. Öffentlicher Auftraggeber war, wiewohl vier LEADER-Regionen betroffen waren, allein die LAG Villach-Karnische Region.⁵⁰ Die Bekanntmachung erfolgte am 21. Dezember 2007. Schlusstermin für die Anforderung von bzw. Einsicht in Unterlagen war der 7. Jänner 2008, Schlusstermin für den Eingang der Interessensbekundungen bzw. Teilnahmeanträge der 14. Jänner 2008. Die Bewerber mussten eine Eigenkapitalquote von 35 % des jährlichen Auftragswerts nachweisen. Am 18. Jänner 2008 wurde die RMK als alleinige Interessentin schriftlich zur Anbotslegung eingeladen und erhielt den Zuschlag.

⁵⁰ Die Person, die die Ausschreibung im Namen der LAG Villach-Karnische Region durchführte, war zu diesem Zeitpunkt Mitarbeiter bei der LAG Nockregion-Oberkärnten. Die Geschäftsführung der LAG Nockregion-Oberkärnten übte jene Person aus, die auch die Geschäftsführung der RMK innehatte und die Interessensbekundung unterzeichnete.

- 67.2** Aufgrund der Befangenheit der den öffentlichen Auftraggeber vertretenden Person, die in einem Angestelltenverhältnis zur alleinigen Interessentin stand, erachtete der RH die Vergabe des Dienstleistungsauftrags an die RMK als rechtlich problematisch. Nach Auffassung des RH wäre zudem unter Transparenz- und Wettbewerbsgesichtspunkten die Durchführung eines normalen – nicht beschleunigten – Verhandlungsverfahrens zu bevorzugen gewesen, da die Mindestfristen auf die Weihnachtszeit und den Jahreswechsel fielen.
- 67.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei die RMK aufgrund einer europaweit durchgeführten Ausschreibung als Bestbieter ausgewählt worden. Es stimmte der Feststellung des RH zu, dass die Vergabe des Dienstleistungsauftrags an die RMK wegen der Befangenheit der den öffentlichen Auftraggeber vertretenden Person als rechtlich problematisch einzustufen sei. Durch die Neuorganisation der RMK werde dieser Umstand bereinigt (siehe TZ 61). Der Empfehlung des RH könne bei allfälligen künftigen Ausschreibungen entsprochen werden. Beim beschleunigten Verhandlungsverfahren habe aus Sicht des Landes Kärnten kein Formfehler vorgelegen.*
- 67.4** Der RH nahm die Zustimmung des Landes hinsichtlich der aus Gründen der Befangenheit rechtlich problematischen Vergabe zur Kenntnis. An seiner Auffassung, dass zur Stärkung von Transparenz und Wettbewerb ein normales Verhandlungsverfahren zu bevorzugen gewesen wäre, hielt er fest.

Salzburg

- 68.1** In Salzburg war die SVL im Referat „Ländliche Entwicklung“ (4/23) der Abteilung 4 „Land- und Forstwirtschaft“ des Amtes der Salzburger Landesregierung angesiedelt (siehe TZ 41, Abbildung 4) und damit Teil der PVL. Die Abteilung Raumordnung war im Gegensatz zu Kärnten und Tirol, bei denen die SVL in den für Raumordnung zuständigen Abteilungen angesiedelt war, nicht in die Abwicklung von LEADER eingebunden. Zwischen den kofinanzierenden Fachabteilungen fand kaum ein fachlicher Austausch über Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums statt.
- 68.2** Der RH bemängelte die mit Bezug auf LEADER bestehenden fragmentierten Verwaltungsstrukturen und -abläufe in der Salzburger Landesverwaltung ebenso wie das Fehlen einer gesamthaften strategischen Ausrichtung der für LEADER maßgeblichen Fachbereiche und deren Förderungsinstrumente. Der für das LEADER-Konzept wesentliche inte-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

grative, multisektorale Zugang war für den RH auf Ebene der Landesverwaltung nicht erkennbar.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, die verschiedenen Maßnahmen und Förderungen zur Entwicklung des ländlichen Raums in ihrer Gesamtheit strategisch auszurichten und aufeinander besser abzustimmen und die Zusammenarbeit sowie den fachlichen Austausch der zuständigen Stellen des Landes bei der Umsetzung raumrelevanter Maßnahmen zu intensivieren. Dabei könnte sich die SVL Salzburg an der Herangehensweise der SVL Tirol orientieren, die beispielgebend mit den anderen Fachabteilungen kooperierte (siehe TZ 70).

68.3 *Das Land Salzburg teilte mit, dass seit Beginn der Programmplanung 2007 bis 2013 darauf Bedacht genommen worden sei, LEADER bestmöglich mit den fachlich zuständigen Abteilungen abzustimmen, wozu eine Reihe von Einzel- und Koordinationsgesprächen abgehalten worden sei. Weiters erfolge laufend ein operativer und projektbezogener Austausch mit den zuständigen Abteilungen. Allein in den Jahren 2009 und 2010 wären von der SVL zu rd. 100 eingereichten Projekten Stellungnahmen der Fachabteilungen eingeholt worden.*

68.4 Der RH unterstrich, dass projektbezogene Stellungnahmen eine stärkere strategische Ausrichtung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in ihrer Gesamtheit nicht zu ersetzen vermögen.

69.1 (1) Der Leiter der SVL übte seine Funktion nur halbtags aus. Zudem überließ die SVL einer anderen Fachabteilung Personalkapazitäten für die Begutachtung von LEADER-Projekten, wodurch sich die bereits knappen Ressourcen der SVL weiter reduzierten.

(2) Die SVL Salzburg verfügte zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung über keine geeignete EDV-Unterstützung für ihre Aufgaben als bewilligende Stelle, was aufgrund der Unzulänglichkeiten der AMA-Datenbank (siehe TZ 139 ff.) besonders zum Tragen kam. Noch während der Gebarungsüberprüfung stellte das Land Salzburg eine datenbankgestützte EDV-Lösung in Aussicht.

69.2 (1) Der RH empfahl dem Land Salzburg, die Angemessenheit der Personalausstattung im Verhältnis zu den Aufgaben der SVL einer Überprüfung zu unterziehen.

(2) Der RH kritisierte, dass die EDV-Unterstützung der SVL Salzburg den Anforderungen der Aufgabenstellung nicht entsprach. Er empfahl dem Land Salzburg, die EDV-Lösung – unter Bedachtnahme auf Schnittstellen zur AMA-Datenbank – voranzutreiben. Diese Lösung sollte auch für Zwecke der Qualitätssicherung nutzbar sein.

69.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei der zwischenzeitliche Engpass bei den Zeitressourcen behoben. Eine Ausweitung der Personalkapazitäten sei derzeit weder notwendig noch geplant. Das Land Salzburg teilte weiters mit, dass die SVL mittlerweile über eine Access-Datenbank verfüge, in der alle erforderlichen Daten erfasst, laufend evaluiert und ausgewertet würden. Auf eine Verknüpfung mit der AMA-Datenbank sei im Hinblick auf die Komplexität und die Problematik der Datensicherheit verzichtet worden.*

Tirol

70.1 In Tirol war die SVL in der Abteilung „Raumordnung und Statistik“ des Amtes der Tiroler Landesregierung angesiedelt (siehe TZ 41, Abbildung 8). Die Funktion der PVL hatte die Gruppe Agrar inne. Zwischen SVL und PVL bestand ein vergleichsweise hohes Maß an Kooperation. Unter der Federführung der SVL zeichnete sich die Zusammenarbeit der kofinanzierenden Fachabteilungen des Landes durch einen sektorübergreifenden Ansatz in Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums aus.

Die im Auftrag des Landes tätige LEADER-Servicestelle agierte als Netzwerkstelle und unterstützte die LAG-Managements sowie die SVL und PVL bei der Programmumsetzung in den Bereichen Koordination, Publizität, Aus- und Weiterbildung, Vorabkontrolle sowie Qualitätsmanagement.

70.2 Der RH bewertete die Wahrnehmung der Funktion der SVL durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung, die mit den anderen Fachabteilungen der Landesverwaltung eng kooperierte, als beispielgebend für die Umsetzung des LEADER-Konzepts.

70.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei die vom RH als beispielgebend bewertete Organisationsform zur Umsetzung von LEADER in Tirol auch in Kärnten gewählt worden; eine sektorübergreifende Kooperation mit anderen Fachstellen bestehe in gleicher Weise.*

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

70.4 Der RH bemerkte gegenüber dem Land Kärnten, dass zwar die Funktion der SVL in beiden Ländern durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung wahrgenommen wurde, in der konkreten Umsetzung jedoch Unterschiede bestanden, wie die Rolle der SVL bei der RMK (siehe TZ 63) und die voneinander strikt getrennten Zuständigkeiten von PVL und SVL (siehe TZ 72).

Verfügbare LEADER-Mittel und deren Ausschöpfung

Ausschöpfungsgrad **71.1** Die folgende Tabelle stellt die den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol indikativ zugeteilten öffentlichen LEADER-Mittel für die Periode 2007 bis 2013 den bis Ende 2010 bewilligten bzw. ausgezahlten Mitteln gegenüber.



BMLFUW

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

LEADER 2007 bis 2013

Tabelle 15: Ausschöpfungsgrad von LEADER 2007 bis 2013

Schwerpunkt 4 LEADER – Maßnahmen (M) des Programms LE 07–13	Indikative Mittel nach der 3. Programmänderung 2009	Genehmigte Förderungsbeträge 2007 bis 2010 (kumuliert)	Genehmigungsgrad per Ende 2010	Vorläufige Zahlungen 2007 bis 2010 (kumuliert)	Auszahlungsgrad per Ende 2010
M 411 LES – Wettbewerb					
Österreich	76,31	68,91	90,3	30,06	37,4
Kärnten	3,35	5,37	160,3	3,15	94,0
Salzburg	5,33	2,34	43,9	0,74	13,9
Tirol	6,64	6,02	90,7	1,51	22,7
M 412 LES – Umwelt					
Österreich	8,74	14,11	161,4	2,03	23,2
Kärnten	2,02	–	–	–	–
Salzburg	0,80	–	–	–	–
Tirol	3,88	12,57	324,0	1,08	27,8
M 413 LES – Diversifizierung					
Österreich	284,10	199,53	70,2	88,67	31,2
Kärnten	30,37	22,05	72,6	9,39	30,9
Salzburg	31,45	20,36	64,7	8,65	27,5
Tirol	29,93	15,09	50,4	7,84	26,2
M 421 Zusammenarbeit					
Österreich	14,06	4,62	32,9	1,20	8,5
Kärnten	2,35	1,73	73,6	0,34	14,5
Salzburg	0,86	0,06	7,0	–	–
Tirol	1,38	0,88	63,8	0,13	9,4
M 431 Arbeit der LAG					
Österreich	39,81	23,72	59,6	10,70	26,9
Kärnten	3,17	2,04	64,4	1,22	38,5
Salzburg	2,42	0,89	36,8	0,42	17,4
Tirol	3,89	1,39	35,7	1,07	27,5
Insgesamt					
Österreich	423,02	310,89	73,5	132,66	31,4
Kärnten	41,25	31,19	75,6	14,10	34,2
Salzburg	40,86	23,65	57,9	9,82	24,0
Tirol	45,72	35,95	78,6	11,63	25,4

Quelle: BMLFUW-Daten zur indikativen Planung vom Juni 2010 bzw. BMLFUW/AMA-Daten per 31. Dezember 2010

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Bei gesamthafter Betrachtung von LEADER blieb Salzburg mit einem Genehmigungsgrad von 58 % per Ende 2010 deutlich hinter den Ländern Kärnten und Tirol zurück, die mit 76 % bzw. 79 % über dem – auch im EU-Vergleich sehr hohen – österreichweiten Durchschnitt von 74 % lagen. Unter der Annahme einer aliquoten Verteilung der Programmmittel über die siebenjährige Programmlaufzeit lag Salzburg allerdings immer noch geringfügig über vier Siebtel der indikativen Programmmittel. Auch ein Vergleich der einzelnen Maßnahmendotierungen des Schwerpunkts 4 LEADER mit der tatsächlichen Inanspruchnahme ergab teilweise große Unterschiede zwischen den überprüften Ländern. So bewilligte Tirol mehr als das Dreifache der geplanten Mittel für die Maßnahme 412 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie – Umwelt), während Kärnten und Salzburg diese Maßnahme entgegen der Planung bislang nicht umsetzten. Kärnten und Tirol erreichten bei der Maßnahme 421 (gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit) weit über dem österreichischen Schnitt liegende Genehmigungsgrade, Salzburg blieb deutlich darunter.⁵¹

Österreichweit lag der Auszahlungsgrad für den Schwerpunkt 4 LEADER aufgrund der häufig mehrjährigen Projektlaufzeiten mit 31 % deutlich hinter dem österreichweiten Genehmigungsgrad (74 %). Von den überprüften Ländern war nur Kärnten mit seinem Auszahlungsgrad von 34 % über dem Bundesschnitt, während Salzburg und Tirol mit 24 % bzw. 25 % darunter blieben. Dabei war zu berücksichtigen, dass förderungsfähige Ausgaben noch zwei Jahre über die Programmperiode hinaus geltend gemacht werden können.

- 71.2** Die von den Ländern Kärnten und Tirol bis Ende 2010 erreichten Bewilligungswerte spiegelten ein sehr hohes Umsetzungsniveau, jene von Salzburg ein mittleres wider. Aufgrund des teilweise großen Auseinanderklaffens zwischen der Dotierung einzelner Maßnahmen und deren tatsächlicher Inanspruchnahme empfahl der RH dem BMLFUW, in enger Abstimmung mit dem jeweils betroffenen Land geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, die verfügbaren LEADER-Mittel besser mit dem vorhandenen strategiekonformen Umsetzungspotenzial in Einklang zu bringen.

Angesichts des geringen Auszahlungsgrades (31 %) empfahl der RH dem BMLFUW eine konsequente Überwachung und Steuerung, um eine Geltendmachung der Ausgaben gegenüber der Europäischen Kommission bis Ende 2015 jedenfalls sicherzustellen.

⁵¹ Innerhalb von zwei LAG erfolgte – ohne Zurechnung zur Maßnahme 421 – eine bundesländerübergreifende Kooperationstätigkeit (Salzburg mit Tirol bzw. Salzburg mit Oberösterreich).

71.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW erfolge diese Abstimmung. Im Übrigen sei eine konsequente Überwachung und Steuerung aus der Chronologie der Programmänderungen ablesbar. Zudem vermerkte das BMLFUW, dass es nach dem Jahr 2013 eine mögliche Differenz zwischen den bis Ende 2013 für Projekte zu bindenden Mitteln und dem erforderlichen Nachweis der förderungsfähigen Kosten nicht mehr beeinflussen könne.*

Zuständigkeit der
schwerpunktverant-
wortlichen Landes-
stellen für LEADER-
Mittel

Kärnten

72.1 Die SLV (Abteilung 20 Landesplanung) nahm ihre Zuständigkeit für die ihr zugewiesenen LEADER-Finanzmittel strikt getrennt von der PVL (Abteilung 10 Land- und Forstwirtschaft) wahr. Die der SVL zugeordneten Mittel wurden regelmäßig als „LEADER im engeren Sinne“ (bottom-up) abgewickelt, jene der PVL grundsätzlich als „LEADER im weiteren Sinne“ (top-down) (siehe TZ 106).

Die SVL als die für LEADER verantwortliche Stelle hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keinen Überblick über den jeweiligen Genehmigungsstand der von der PVL abgewickelten LEADER-Projekte der Maßnahme 41 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien).

72.2 Der RH kritisierte, dass die SVL keinen vollständigen Überblick über die LEADER-Umsetzung hatte. Er empfahl dem Land Kärnten, dafür Sorge zu tragen, dass die SVL hinkünftig vollständig über den aktuellen Umsetzungsstand von LEADER auf Landesebene informiert ist.

72.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten stelle die PVL der SVL mittlerweile eine vollständige Übersicht über alle LEADER-Vorhaben des Landes Kärnten zur Verfügung.*

Salzburg

73.1 In Salzburg erfolgte die Bereitstellung der Landes-Kofinanzierungsmittel für agrarische LEADER-Projekte durch die PVL (Abteilung 4 Land- und Forstwirtschaft). Die Landes-Kofinanzierungsmittel für nicht-agrarische LEADER-Projekte brachten andere Fachabteilungen des Landes (insbesondere Bildung/Soziales/Kultur/Naturschutz/Wirtschaft, Forschung und Tourismus/Energie und Umweltschutz) auf.

73.2 Der RH hielt fest, dass die SVL (Referat Ländliche Entwicklung als Teil der PVL) nur über ein vergleichsweise geringes Kofinanzierungsvolu-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

men für LEADER-Projekte außerhalb der vorab definierten Maßnahmen verfügte.

73.3 *Das Land Salzburg teilte mit, dass die Bereitstellung der Kofinanzierungsmittel des Landes beinahe ausschließlich durch die PVL erfolge. Nur in wenigen Ausnahmefällen würden Kofinanzierungsmittel von anderen Fachabteilungen bereitgestellt. Die Mittel seien den Fachabteilungen lediglich virtuell zugeordnet worden, um einen ausgewogenen Mix an Projekten in den Bereichen Tourismus, Kultur, Soziales oder Bildung zu gewährleisten. Der SVL wäre es bei Bedarf möglich, Mittel des Schwerpunkts 3 in die Maßnahme 413 „Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien“ umzuschichten, so dass zusätzliche LEADER-Projekte auch außerhalb der vorab definierten Maßnahmen finanzierbar seien. Im Gegensatz zu den anderen überprüften Ländern werde ein großer Teil der LEADER-Projekte über die Untermaßnahmen 313 (Förderung des Fremdenverkehrs) und 322 (Dorferneuerung und Dorfentwicklung) umgesetzt.*

73.4 Unter Bezugnahme auf die Finanzierung nicht vorab definierter Maßnahmen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 75.

Tirol

74.1 Zur Kofinanzierung von LEADER-Projekten erhielt die SVL des Landes Tirol (Abteilung Raumordnung und Statistik) einen eigenen Budgetansatz, dessen Dotierung durch interne Umschichtung erfolgte.

74.2 Der RH würdigte positiv, dass das Land Tirol durch interne Budgetumschichtungen bei der SVL ein eigenes, maßnahmenungebundenes LEADER-Budget bereitstellte.

Vergleich der
LEADER-Mittel der
überprüften Länder

75 Wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich, befand sich die Höhe des – nicht maßnahmengebundenen (siehe TZ 35) – Gesamtbudgets der SVL Kärnten für die Maßnahme 41 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie) mit rd. 11,5 Mill. EUR (bzw. 32 % von insgesamt rd. 35,7 Mill. EUR) an der Spitze der drei überprüften Länder. Die SVL Salzburg verfügte mit rd. 600.000 EUR (bzw. rd. 2 % von insgesamt rd. 37,6 Mill. EUR) über die gesamte Programmlaufzeit über einen gering ausgestatteten Finanztopf für die Maßnahme 41. Die SVL Tirol befand sich mit rd. 4,8 Mill. EUR (bzw. rd. 12 % von insgesamt rd. 40,5 Mill. EUR) im Mittelfeld.



Tabelle 16: Vergleich der LEADER-Mittel 2007 bis 2013 der überprüften Länder

Öffentliche Mittel	Kärnten	Salzburg	Tirol
	in EUR		
Genehmigte Mittel LEADER II (1995 – 1999)	7.074.693	1.889.566	4.427.883
Genehmigte Mittel LEADER+ (2000 – 2006)	11.756.731	6.096.444	10.567.866
Indikative Mittel Schwerpunkt 4 LEADER 2007 – 2013	41.250.935	40.856.004	45.720.826
	Vervielfachungsfaktor		
Vervielfachung von Schwerpunkt 4 LEADER gegenüber LEADER+	3,5	6,7	4,3
	in EUR		
davon indikative Mittel für Maßnahme 41 Umsetzung der LES (Stand Juni 2010)	35.738.312	37.576.444	40.449.466
davon nicht maßnahmengebundene indikative Mittel	11.517.152	601.736	4.753.632
<i>davon Förderungszusagen per Ende 2010</i> <i>(vorläufiger Stand)</i>	<i>8.187.712</i>	<i>588.961</i>	<i>2.802.060</i>
davon maßnahmengebundene indikative Mittel	24.221.160	36.974.708	35.695.834
<i>davon Förderungszusagen per Ende 2010</i> <i>(vorläufiger Stand)</i>	<i>19.229.329</i>	<i>22.111.505</i>	<i>30.877.412</i>

Quellen: Angaben des BMLFUW und der AMA

76.1 Die Europäische Kommission betonte anlässlich ihres jährlichen Treffens mit der Verwaltungsbehörde BMLFUW zur Überprüfung des Programms LE 07–13 vom 12. Dezember 2008, dass die Ex-ante-Bindung von Kofinanzierungsmitteln an bestimmte Maßnahmen bzw. Projekte dem Bottom-up-Konzept von LEADER widersprach. Sie ersuchte das BMLFUW darauf zu achten, dass Mittelzuweisungen in Form eines LEADER-Pools für die besten Projekte aus den Regionen zur Verfügung stünden.

Das BMLFUW vertrat dazu die Auffassung, dass aufgrund des indikativen Charakters der Zuordnung im Zuge der Umsetzung eine umfangreiche Durchlässigkeit von gebundenen zu ungebundenen Mitteln bestünde.

Diese Durchlässigkeit kam, wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich, im Rahmen der Umsetzung bis Ende 2010 nicht zum Tragen.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Tabelle 17: Bewilligungsquote von LEADER-Mitteln der überprüften Länder			
LEADER-Mittel per Ende 2010	Kärnten	Salzburg	Tirol
Maßnahmenungebundene		in EUR	
indikative Mittel	11.517.152	601.736	4.753.632
bewilligte Mittel	8.187.712	588.961	2.802.060
		in %	
Bewilligungsquote	71	98	59
Maßnahmengebundene		in EUR	
indikative Mittel	24.221.160	36.974.708	35.695.834
bewilligte Mittel	19.229.329	22.111.505	30.877.412
		in %	
Bewilligungsquote	79	60	87

Quellen: AMA, Berechnungen des RH

76.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde vorsorglich Maßnahmen zu ergreifen, um der Kritik der Europäischen Kommission an der Vorab-Reservierung von Kofinanzierungsmitteln für bestimmte Maßnahmen bzw. für bestimmte Projekte Rechnung zu tragen, insbesondere durch die Bereitstellung von ungebundenen LEADER-Mitteln für die besten Projekte aus den Regionen.

76.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW handle es sich bei der Vorab-Reservierung nationaler Kofinanzierungsmittel nur um vorläufige Plandaten, die durch die tatsächliche Projektauswahl der LAG veränderbar seien. Die Auswahl der „besten Projekte“ liege im Sinne eines konsequenten Bottom-up-Ansatzes ausschließlich in der Verantwortung der Projektauswahlgremien der LAG. Das BMLFUW könne ungeachtet der Kritik der Europäischen Kommission keine dem EU-Recht widersprechende Vorgangsweise erkennen.*

76.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass eine Vorab-Bereitstellung von ungebundenen LEADER-Mitteln in einem höheren Maße zweckmäßig wäre, da in der Praxis die Veränderbarkeit der Plandaten zugunsten von LEADER-Projekten, die außerhalb des vorab definierten Maßnahmenkatalogs standen, nicht ausreichend zum Tragen kam, und verwies in diesem Zusammenhang insbesondere auf TZ 112. Im Übrigen wäre nach Auffassung des RH das den EU-Vorgaben innewohnende Ziel nicht außer Acht zu lassen.

77.1 Das Land Kärnten teilte die der SVL zugeschriebenen LEADER-Mittel vorab indikativ den LAG zu, nicht jedoch die der PVL zugeschriebenen Mittel. Die Vorab-Reservierung von Mitteln der PVL für mehrere von Landesseite präferierte Projekte hatte de facto eine Kürzung der LEADER-Mittel sowie den weitgehenden Entzug der Projektauswahlbefugnisse der LAG zur Folge.

Auch in den Ländern Salzburg und Tirol bestand bei maßnahmenge-bundenen Mitteln eine eingeschränkte Auswahlfreiheit der LAG (siehe TZ 86).

77.2 Der RH kritisierte, dass durch die Vorgangsweise des Landes Kärnten ein beträchtlicher Teil der LEADER-Mittel nicht auf Basis des Bottom-up-Konzepts umgesetzt und damit die Projektauswahlbefugnisse der LAG in unzulässiger Weise beschnitten wurden. Der RH empfahl dem Land Kärnten mit Nachdruck, der Intention von LEADER durch Einhaltung des Bottom-up-Konzepts und durch Wahrung der Projektauswahlbefugnisse der LAG nachzukommen.

Der RH empfahl auch den Ländern Salzburg und Tirol, auf die Einhaltung des Bottom-up-Konzepts zu achten.

77.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten wären alle Projektbewilligungen erst nach Beschluss der jeweiligen LEADER-Region erfolgt. Der nachweisbar vorherige Beschluss durch das LAG-Gremium gewährleistete in jedem Fall die Einhaltung des Bottom-up-Ansatzes. Eine ausreichende fachliche Unterstützung der LAG durch die bewilligenden Stellen noch vor der LAG-Beschlussfassung stehe aus Sicht des Landes Kärnten nicht im Widerspruch zum Bottom-up-Ansatz. Im Übrigen hielt das Land Kärnten fest, dass durch die Aufnahme von LEADER in das Programm LE 07-13 ein Mainstreaming von LEADER mit allen damit zusammenhängenden Konsequenzen verbunden gewesen wäre.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würden alle Projekte unter Einhaltung der gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften und Vorgaben bewilligt und abgewickelt. Das Bottom-up-Prinzip werde berücksichtigt.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Tirol werde die Forderung des RH zur Beachtung des Bottom-up-Konzepts geteilt und in Tirol auch umgesetzt. Seiner Auffassung nach würde die Umsetzung innovativer und sektorübergreifender Projekte verstärkt wichtig sein. Aus Sicht des Landes Tirol sei die Förderung von Forstprojekten bzw. größerer landwirtschaftlicher Vorzeigeprojekte auch für die Umsetzung der LEADER-Strategien relevant, was sich aus dem „Mainstreaming“ von*

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

LEADER bzw. den Vorgaben des BMLFUW für die Zuordnung von LEADER-Projekten auch in den Schwerpunkten 1 (Wettbewerb) und 2 (Umwelt) ergäbe.

77.4 Der RH erwiderte den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol mit Verweis auf die TZ 103, 104 und 106, dass ihm vorliegenden Unterlagen zufolge in allen überprüften Ländern das Bottom-up-Prinzip in einer Reihe von Fällen nicht eingehalten wurde.

Zur Stellungnahme des Landes Kärnten hielt der RH weiters fest, dass gemäß ihm vorliegender Unterlagen für mehrere Projekte auf Landesebene eine Vorreservierung von Mitteln erfolgte. Einschlägige LAG-Beschlüsse vermerkten, dass diese Projekte die vorab indikativ zugeteilten LAG-Mittel nicht belasten würden. Er hielt folglich an seiner Empfehlung fest.

Umsetzung der LEADER-Elemente

Gebietsbezogenheit

Auswahl der LEADER-Regionen

78 Die maßgeblichen Zulassungskriterien der EU für die LEADER-Regionen waren:

- 5.000 bis 150.000 Einwohner,
- zusammenhängende Gebiete,
- Gemeinden als Basis,
- Gebiete als sachliche Einheit,
- lokale Entwicklungsstrategie.

Die Mitgliedstaaten konnten beschließen, ihr gesamtes oder einen Teil ihres Hoheitsgebiets zur Durchführung des Schwerpunkts 4 LEADER zu erfassen und die Kriterien für die Auswahl der LAG und der Gebiete, die sie repräsentieren, entsprechend anzupassen. Das Programm LE 07-13 ermöglichte eine Umsetzung von LEADER im gesamten Bundesgebiet.

79.1 Den EU-Vorgaben entsprechend musste die Auswahl der ländlichen Gebiete binnen zwei Jahren nach Programmgenehmigung, somit bis spätestens 25. Oktober 2009, in einem transparenten Wettbewerb erfolgen. Allen Gemeinden unter 30.000 Einwohnern stand es gemäß Sonderrichtlinie LEADER frei, sich einer LEADER-Region anzuschließen.

Damit waren zwölf Gemeinden bzw. Städte⁵² aufgrund ihrer Einwohnerzahl nicht teilnahmeberechtigt. Das BMLFUW führte ein offenes Auswahlverfahren durch und veröffentlichte dazu im August 2007 die Kundmachung im Amtsblatt der Wiener Zeitung.

79.2 Der RH würdigte die rasche Durchführung des Auswahlverfahrens durch das BMLFUW als positiv für den effektiven Programmstart.

80 Gemäß Programm LE 07–13 wurde die Bildung von 100 LEADER–Regionen angestrebt, die ungefähr 90 % des Bundesgebietes (73.000 km²) abdecken sollten.⁵³ Die Auswahl der LEADER–Regionen erfolgte anhand der eingereichten lokalen Entwicklungsstrategien sowie bestimmter Auswahlkriterien. Letztere umfassten neun Ausschluss– und 13 ergänzende Qualitätskriterien und wurden mit den Teilnahmebedingungen vorab kommuniziert. Die Ausschlusskriterien betrafen vor allem Unvereinbarkeiten mit den Zielen und Vorgaben der EU. Die Qualitätskriterien verlangten u.a. Nachweise zum Bottom–up–Verfahren der Strategieentwicklung und zum Innovationsgehalt sowie einen realistischen Finanzplan samt Eigenmittelaufbringung. Das BMLFUW ersuchte die SVL (siehe TZ 41, Abbildung 4), die LAG verstärkt auf die Bedeutung der Themen Kooperation, Vernetzung und Chancengleichheit hinzuweisen, ohne jedoch Anreize bzw. Sanktionen zu setzen.

81.1 Das Auswahlgremium, das sich aus Vertretern des BMLFUW, des BMWFJ, der SVL sowie – mit beratender Stimme – Vertretern des Gender Mainstreaming und der Netzwerkstelle zusammensetzte, bereitete die Auswahlentscheidung vor. Die Analyse der Einreichunterlagen ergab, dass nur ein Fünftel der eingereichten lokalen Entwicklungsstrategien in Bezug auf Chancengleichheit und Frauenanteil in den Entscheidungsgremien der LAG eine in Ansätzen durchgängige Logik aufwies.

Die endgültige Entscheidung über die Auswahl der LEADER–Regionen – und damit der diese Regionen repräsentierenden LAG – oblag dem BMLFUW als Verwaltungsbehörde. Im Dezember 2007, zwei Monate nach der Genehmigung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission, wurden jene 85 LAG, die sich nach dem ersten Aufruf beworben hatten, durch das BMLFUW anerkannt. Im Rahmen

⁵² Dornbirn, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Salzburg, St. Pölten, Steyr, Villach, Wels, Wien, Wiener Neustadt

⁵³ Erst in dem im Jahr 2009 aktualisierten Nationalen Strategieplan wurde ein Bevölkerungsanteil von 52 % als weiterer Zielwert aufgenommen, der zu diesem Zeitpunkt bereits erreicht war.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

eines zweiten Aufrufs kam im Oktober 2008 eine weitere LAG hinzu. Es wurden somit alle 86 LAG-Bewerbungen akzeptiert, darunter fünf aus Kärnten⁵⁴, acht aus Salzburg⁵⁵ und acht aus Tirol⁵⁶, obwohl das Auswahlgremium zum Teil erhebliche Mängel bei der Erfüllung der Qualitätskriterien feststellte.

- 81.2** Der RH bemängelte, dass der Anspruch der EU-Verordnung, die Auswahl in einem Wettbewerb zu treffen, insofern nicht umgesetzt wurde, als alle Einreichungen trotz erheblicher Mängel akzeptiert wurden.

Der RH empfahl dem BMLFUW, in einem künftigen LAG-Auswahlverfahren die inhaltliche Qualität der Strategien stärker zu würdigen und im Bedarfsfall Nachbesserungen zu verlangen.

- 81.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass es die Empfehlung des RH zur Kenntnis nehme. Ihre konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmperiode ab 2014 erfolgen.*

- 81.4** Der RH entgegnete, dass eine hohe inhaltliche Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien nicht nur im europäischen, sondern auch im nationalen Interesse liegt und das BMLFUW folglich deren Qualität in jedem Falle beurteilen sollte.

- 82.1** Auf Basis der indikativen Mittelaufteilung auf die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol führte die Auswahlentscheidung zu nachfolgender Verteilung der LEADER-Mittel auf LAG-Gemeinden:

⁵⁴ LAG Großglockner/Mölltal-Oberdrautal, LAG kärnten:mitte, LAG Nockregion-Oberkärnten, LAG Region Villach-Hermagor, LAG Unterkärnten

⁵⁵ LAG Flachgau Nord, LAG Lebens.Wert.Pongau, LAG Lungau, LAG Nationalpark Hohe Tauern, LAG Saalachtal, LAG Salzburger Seenland, LAG Tennengau, LAG Fuschlseeregion

⁵⁶ LAG Regionalentwicklung Außerfern, LAG Regionalentwicklung Bezirk Imst, LAG Regionalentwicklung Bezirk Landeck, LAG Regionalentwicklung Pillerseetal-Leogang, LAG Regionalmanagement Mittleres Unterinntal Tirol, LAG Regionalmanagement Hohe Salve, LAG Regionalmanagement Osttirol, LAG Regionalmanagement Wipptal

Tabelle 18: Verteilung der LEADER-Mittel auf LAG-Gemeinden

Länder	Indikative LEADER-Mittel	LAG-Gemeinden ¹	Mittel pro LAG-Gemeinde	LEADER-Flächen	Mittel pro km ² LEADER-Fläche	Einwohner in LEADER-Regionen	Mittel pro Einwohner in LEADER-Region
	in Mill. EUR	Anzahl	in EUR	in km ²	in EUR	Anzahl	in EUR
Kärnten	41,25	115	358.704	8.672	4.757	355.564	116
Salzburg	40,86	108	378.296	6.894	5.926	329.795	124
Tirol	45,72	167	273.777	8.359	5.470	288.631	158
Österreich	423,02	2.020	209.418	73.697	5.740	4.359.024	97

¹ In Österreich gab es insgesamt 2.358 Gemeinden (Stand: 2006), davon 132 in Kärnten, 119 in Salzburg und 279 in Tirol.

Quellen: Grüner Bericht 2010, S. 74 sowie BMLFUW-Daten zur indikativen Finanzplanung

Da LEADER in Tirol – im Unterschied zu Kärnten und Salzburg – eine stärkere regionale Konzentration aufwies, verzeichnete Tirol eine wesentlich höhere Pro-Kopf-Förderung (158 EUR) als Kärnten (116 EUR) und Salzburg (124 EUR). In allen drei Ländern lag die Pro-Kopf-Förderung über dem österreichischen Durchschnitt von 97 EUR.

In der Programmperiode 2007 bis 2013 betrug die Anzahl der jeweils zu einer LAG zusammengeschlossenen LEADER-Regionen mit insgesamt 2.020 Gemeinden 86 anstatt der vom BMLFUW angestrebten 100 Regionen (siehe TZ 80).

Tabelle 19: Entwicklung der Anzahl der LAG seit 1995 und Größe der LAG

Länder	LEADER II 1995–1999	LEADER+ 2000–2006	Schwerpunkt 4 LEADER 2007–2013				
	Anzahl LAG		Anzahl LAG	LEADER-Regionen in km ²	LEADER-Regionen in % der Landesfläche	Einwohneranzahl in LEADER-Regionen	Einwohneranzahl in LEADER-Regionen in % der Landesbevölkerung
Kärnten	3	4	5	8.672	91	355.564	63
Salzburg	2	6	8 ¹	6.894	96	329.795	62
Tirol	3	5	8	8.359	66	288.631	41
Österreich	31	56	86	73.698	88	4.359.024	52

¹ außerdem Beteiligung an zwei bundesländerübergreifenden LAG (Tirol und Oberösterreich)

Quellen: BMLFUW, Grüner Bericht 2010, S. 74

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Während in den vom RH überprüften Ländern Kärnten und Salzburg flächenmäßig über 90 % und mit Bezug auf die Bevölkerung über 60 % Beteiligung erreicht wurden, lebten in Tirol nur rd. 40 % der Bevölkerung in LEADER-Regionen, die zwei Drittel der Landesfläche umfassten.

- 82.2** Der RH betonte, dass mit 88 % bundesweiter Flächenabdeckung eine regional weitgestreckte Förderungskulisse geschaffen wurde. Dies ging allerdings zu Lasten einer im Hinblick auf eine höhere Förderungseffektivität wünschenswerten Fokussierung (z.B. auf strukturschwache ländliche Regionen). Der RH empfahl dem BMLFUW, bei der Auswahl von LEADER-Regionen künftig auch geeignete regionalwirtschaftliche Kriterien anzuwenden, wie z.B. regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und in Kaufkraftparitäten, regionale Arbeitslosenquoten, Versorgungsgrad mit Einrichtungen der Grund- und Daseinsvorsorge, Bevölkerungsentwicklung.

Der RH würdigte die vergleichsweise stärkere Ausrichtung Tirols auf entwicklungs- und strukturschwache Regionen als positiv.

- 82.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW trete es grundsätzlich der Empfehlung bei; sie sei in Abhängigkeit von den LEADER-Vorgaben für die Periode ab 2014 zu sehen und bedürfe einer Zustimmung aller Partner der Partnerschaftsvereinbarung.*

- 83.1** (1) Während sich das BMLFUW in der Phase der Neu- bzw. Wiederkonstituierung der LEADER-Regionen 2007 bis 2013 in seinen bundesweiten Vorgaben im Wesentlichen auf die Wahrung der EU-Konformität beschränkte, nahmen die überprüften Länder im Vorfeld in unterschiedlicher Weise Einfluss auf die LEADER-Bewerbungen.

(2) In Kärnten bewarben sich fünf Regionen in gegenüber der Vorperiode gebietsmäßig teilweise erweiterter bzw. veränderter Form. Das Land strebte eine möglichst flächendeckende Teilnahme von maximal vier LEADER-Regionen an und versuchte, die Teilnahme einzelner Gemeinden in diesem Sinne zu beeinflussen. Die Bewerbung einer fünften Region wurde seitens des Landes zunächst, obwohl dieses für die Bewilligung der Bewerbung unzuständig war, für falsch gehalten. Da die Bewerbung nach Auffassung des BMLFUW im Einklang mit den Vorgaben der EU stand, musste das Land die erfolgreiche Bewerbung einer fünften LAG schließlich zur Kenntnis nehmen.

(3) Salzburg strebte ebenfalls eine flächendeckende LEADER-Teilnahme an, überließ die Entscheidung jedoch den Gemeinden bzw. Regionen.

Zwei LEADER-Regionen konstituierten sich neu, andere weiteten ihr Gebiet gegenüber der Vorperiode aus. Mehrere Gemeinden beteiligten sich an einer der beiden länderübergreifenden LEADER-Regionen mit Oberösterreich bzw. Tirol. Salzburg wurde damit nahezu flächendeckend zum LEADER-Gebiet (96 % der Landesfläche).

(4) Auch in Tirol galt das Prinzip der Freiwilligkeit. Entwicklungs- und strukturschwachen Regionen wurde seitens des Landes die Einrichtung eines Regionalmanagements empfohlen. Die Zahl der LEADER-Regionen stieg in Tirol gegenüber der Vorperiode von fünf auf acht. Um eine Zersplitterung der Mittel zu vermeiden, knüpfte das Land seine Kofinanzierung zur Förderung des Regionalmanagements an die Einhaltung bestimmter Vorgaben.⁵⁷ Diese zielten auf eine Verankerung der LEADER-Elemente als zentrale Regionalmanagementmethoden und eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Regionen ab.

83.2 (1) Der RH beurteilte die Rolle des BMLFUW in der Phase der (Wieder-)Konstituierung der LEADER-Regionen im Hinblick auf seine Bedachtnahme auf die Einhaltung der EU-Vorgaben positiv.

(2) Der RH kritisierte, dass das Land Kärnten versuchte, Entscheidungen von Gemeinden über deren LEADER-Teilnahme zu beeinflussen, wiewohl die Vorgangsweise der Gemeinden im Einklang mit den EU-Vorgaben stand.

(3) Der RH anerkannte die Beteiligung Salzburgs an länderübergreifenden LEADER-Regionen als beispielgebend.

(4) Der RH bewertete die Vorgaben des Landes Tirol, die auf eine Stärkung der Eigenverantwortung der LEADER-Regionen abzielten, als zweckmäßig und nachhaltigkeitsfördernd.

83.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei von allen Seiten versucht worden, eine Trennung in zwei LEADER-Regionen zu vermeiden. Zu diesem Zweck hätten zahlreiche regionale Veranstaltungen stattgefunden, zu denen das Land jeweils eingeladen worden sei. In diesen seien die Vorteile einer gemeinsamen Bewerbung aufgezeigt worden.*

⁵⁷ Diese umfassten insbesondere die langjährig gesicherte Bereitstellung von Eigenmitteln in Höhe von 40 % der für das Regionalmanagement erforderlichen Mittel, eine klare strategische Ausrichtung, die Verfolgung eines integrierten, sektorübergreifenden Ansatzes, grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie die verpflichtende Anwendung des Bottom-up-Ansatzes.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Landesstrategien als Bezugsrahmen

84.1 (1) In Kärnten wurden auf Basis von Konzepten der Raumordnung regionale Entwicklungsleitbilder der Regionalverbände erarbeitet. Diese flossen in eine auf 10 bis 15 Jahre ausgelegte räumliche Strategie zur Landesentwicklung Kärntens (STRALE!K) ein, die die Landesregierung am 16. Dezember 2008 beschloss. Gemäß STRALE!K diente LEADER als Instrument der Gemeindekooperation sowie der Kooperation regionaler Akteure. Auch die regionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung zwischen Stadt und Land zählte zu den Aufgaben der LAG.

(2) Der Salzburger Landesentwicklungsplan, der per Verordnung der Landesregierung vom 30. September 2003 Verbindlichkeit erlangte, war auf Themen der Raumordnung im engeren Sinn ausgerichtet und orientierte sich in seiner zeitlichen Geltung nicht an den EU-Programmperioden. Er wurde ergänzt durch landesweite Sektorstrategien, etwa für den Tourismus, sowie durch die Entwicklungskonzepte der Regionalverbände.

(3) In Tirol wurde – ausgehend von den Zielen des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2006 – in einem sehr breit angelegten Prozess das Leitbild „ZukunftsRaum Tirol – Strategien zur Landesentwicklung“ vom Jänner 2007 erarbeitet, das alle raumwirksamen Maßnahmen bündelte. Diese Strategie, die ausdrücklich Bezug auf die EU-Programmperiode 2007 bis 2013 nahm, bildete den verbindlichen Rahmen für die Erarbeitung der regionalen Leitbilder und Entwicklungsstrategien der acht Tiroler LAG und gab die Grundsätze des Landes für die Weiterentwicklung und Professionalisierung des LAG- bzw. Regionalmanagements vor.

84.2 Während in Tirol und Kärnten landesweite, auf Experten- bzw. Bürgerbeteiligung ruhende Entwicklungsstrategien den Rahmen für die lokalen Entwicklungsstrategien der LAG bildeten, gab es in Salzburg keinen vergleichbaren Prozess bzw. Bezugsrahmen.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, einen breiteren und integrativeren Ansatz auf Ebene der Landesentwicklungsstrategien zu verfolgen.

84.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien die betroffenen Abteilungen des Landes in die Entwicklung und Umsetzung von LEADER miteinbezogen und deren landespolitische Programme und Strategien selbstverständlich berücksichtigt worden.*

84.4 Der RH hielt gegenüber dem Land Salzburg fest, dass der in Kärnten und Tirol durchgeführte Prozess der Erarbeitung von Landesentwick-

lungsstrategien unter Beteiligung von Experten und Bürgern außerhalb der Landesverwaltung wichtige Impulse für die lokalen Entwicklungsstrategien lieferte.

Vorgaben des BMLFUW und der Länder zu den lokalen Entwicklungsstrategien

85 Die lokalen Entwicklungsstrategien der LAG mussten laut Vorgaben des BMLFUW für die Auswahl der LEADER-Regionen (siehe TZ 80) insbesondere folgende Punkte darlegen:

- das Steuerungs- und Qualitätssicherungssystem,
- die Qualität der Organisation der LAG,
- den multisektoralen Charakter der beabsichtigten Aktionen,
- die Berücksichtigung des Potenzials von Frauen und Jugendlichen für den ländlichen Raum,
- ein Bekenntnis zur Zusammenarbeit.

Das BMLFUW gab eine Gliederung vor und wies auf mögliche Themen hin, wie erneuerbare Energie, Kooperation von Wirtschaft (Tourismus) und Landwirtschaft, Qualifizierung (Humanressourcen) und Innovation.

86.1 Die überprüften Länder legten ihren LAG mit unterschiedlichem Nachdruck Themen und Vorhaben nahe, die in den lokalen Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden sollten (siehe TZ 103). Beispielsweise forderte Salzburg die Berücksichtigung von Naturschutz- und Biomassevorhaben und Kärnten die Aufnahme konkreter Einzelvorhaben. Tirol legte einen Akzent auf Schutzwaldsanierungen.

86.2 Der RH bewertete die inhaltlichen Vorgaben der Länder Kärnten, Salzburg und Tirol als problematisch, da diese den Gestaltungsspielraum der LAG, im Rahmen der Programmziele spezifische, innovative und sektorübergreifende Lösungen für die jeweilige LEADER-Region eigenverantwortlich vorzuschlagen, erheblich einschränkten.

86.3 *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die inhaltlichen Aufgabenbereiche zuvor durch die Kärntner Regionen in einem monatelangen Prozess selbst erarbeitet und keinesfalls vom Land Kärnten vorgegeben worden seien.*

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

- 86.4** Der RH sah in der Stellungnahme des Landes Kärnten keinen Widerspruch zu seiner Kritik.

Lokale
Aktionsgruppen
(LAG)

Rechtliche Form und Zusammensetzung der LAG

- 87** Gemäß Art. 62 lit. b der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 stellen die LAG eine repräsentative Gruppierung von Partnern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen der jeweiligen LEADER-Region dar. Auf der Ebene der Entscheidungsfindung (Entscheidungsgremium der LAG) mussten die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft und deren Verbände mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft stellen. Zudem sollten Frauen in allen LAG-Gremien angemessen vertreten sein.

Die Mitglieder der LAG mussten in der jeweiligen LEADER-Region ansässig sein und sich in einer Organisationsform zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistete.⁵⁸ Die LAG schlossen sich in der Regel in Vereinsform zusammen.

Finanzierung der LAG

- 88.1** Die Sonderrichtlinie LEADER begrenzte den LEADER-Zuschuss zu Investitionen, Sach- und Personalaufwand der LAG mit maximal 65 % der anrechenbaren Kosten, erlaubte aber die gänzliche Ausfinanzierung des Eigenmittelanteils aus öffentlichen Mitteln. Damit waren primär Gemeindemittel gemeint, deren verbindliche Zusage das Programm LE 07-13 von den LAG-Gemeinden verlangte, ohne diese auch als öffentliche Mittel auszuweisen (siehe TZ 31). Die Ausschreibungsunterlagen des BMLFUW enthielten – abgesehen vom Nachweis der Eigenmittelaufbringung – diesbezüglich keine weiteren Vorgaben. Die Länder forderten unterschiedlich hohe Eigenmittelanteile der LAG. Diese betragen für Kärnten 35 %, während Salzburg und Tirol 40 % ansetzten.

Die LAG-Eigenmittel wurden von den in der LAG zusammengeschlossenen Gemeinden aufgebracht. Diese mussten in Gemeinderatsbeschlüssen ihre Teilnahme an einer LEADER-Region und ihren Finanzierungsbeitrag für die gesamte Programmperiode verbindlich erklären.

⁵⁸ Alternativ müssen sie die Verantwortung für Verwaltung und Finanzmanagement einem federführenden Partner übertragen.

88.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass das BMLFUW den Nachweis der gesicherten Eigenmittelaufbringung für die gesamte Programmperiode im Zuge der LAG-Auswahl zwingend vorschrieb.

89.1 Das Land Kärnten ersetzte jenen vier LAG, die die RMK mit der Durchführung des LAG-Managements beauftragt hatten, den 35 %igen Eigenmittelanteil im Wege einer Gutschrift seitens der GmbH.

Die Länder Salzburg und Tirol refundierten die von den LAG-Gemeinden bereitgestellten Eigenmittel nicht.

89.2 Der RH kritisierte die Refundierung der 35 % Eigenmittel der LAG (Gemeindemittel) durch das Land Kärnten an die vier LAG als nicht im Einklang mit den Intentionen des Programms LE 07-13 stehend.

89.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sollten die zusätzlichen Finanzmittel von 210.000 EUR pro Haushaltsjahr der Umsetzung weiterer regionaler Projekte dienen und die bestehenden Strukturprobleme in Kärnten mildern. Die Gemeinden würden jedenfalls die erforderlichen 35 % Eigenmittel für das LAG-Management bereitstellen. Daher sei eine korrekte Vorgangsweise des Landes gegeben.*

89.4 Der RH nahm die Stellungnahme des Landes Kärnten zur Kenntnis, welche die Refundierung der 35 % Eigenmittel an die LAG bestätigte. Inwieweit die Intention des Landes, mit den refundierten Mitteln zusätzliche regionale Projekte umzusetzen, tatsächlich realisiert wurde, vermochte der RH auf Basis seiner gegenständlichen Gebärungsüberprüfung nicht zu beurteilen.

Aufgaben des LAG-Managements

90 Das LAG-Management übte als operativer Arm der LAG auf Basis der strategischen Entscheidungen des LAG-Vorstands die Geschäftsführung aus und war für die administrative und finanzielle Abwicklung des Schwerpunkts 4 LEADER im Einklang mit der lokalen Entwicklungsstrategie verantwortlich. Im Rahmen der regionalen Betreuung stimmte das LAG-Management regionale Projektvorhaben ab und initiierte sektor- bzw. regionsübergreifende Projekte durch Netzwerkarbeit.

Die LAG-Managements in den drei überprüften Ländern nahmen in unterschiedlicher Intensität auch Regionalmanagementaufgaben wahr.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

91.1 In Kärnten bestand bei vier (der insgesamt fünf) LAG durch personelle Verankerung in der RMK, die mehrheitlich im Eigentum des Landes Kärnten stand, weitgehend Personenidentität zwischen Regionalmanager und LAG-Manager.

Die Aufgaben der angestellten LAG-Manager umfassten gemäß Dienstvertrag die Betreuung von Regionen durch Netzwerkaufbau, Aktivierung von Themen, qualifizierte Beratertätigkeit samt Unterstützung von Projektträgern bei Projektentwicklung, Antragstellung und Förderungsabwicklung, Öffentlichkeitsarbeit, die Umsetzung regionaler Entwicklungsleitbilder und die Abwicklung von LEADER in der jeweiligen LAG.

91.2 Der RH sah, wie im Kapitel Organisation der SVL (siehe TZ 61 bis 67) ausgeführt, die organisatorische Umsetzung des LAG-Managements insbesondere hinsichtlich des starken Durchgriffsrechts des Landes auf das LAG-Management, der intransparenten Projektträgerschaften, der Interessenkonflikte und der seiner Auffassung nach richtlinienwidrigen Bundesförderungen sehr kritisch.

91.3 *Das Land Kärnten teilte mit, es lägen ihm keine Informationen über richtlinienwidrige Bundesförderungen vor. Im Übrigen wiederholte es seine Stellungnahme zu TZ 63 und verwies auf TZ 64.*

91.4 Der RH verwies hinsichtlich der seiner Auffassung nach richtlinienwidrigen Bundesförderungen auf seine Feststellungen in TZ 66 (die RMK erhielt indirekt Bundesfördermittel, obwohl sie laut Sonderrichtlinie LEADER als mehrheitlich im Eigentum des Landes stehende Gesellschaft als Förderungsnehmer ausgeschlossen war) und TZ 129 (Richtlinienwidrigkeit der Förderungsvergabe wegen des de facto über einen 25 %-Anteil hinausgehenden beherrschenden Gesellschaftereinflusses des Landes Kärnten im Wege der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. auf den Projektträger).

92.1 Da in Salzburg Regionalplanung eine gemeinsame Aufgabe des Landes und der Regionalverbände darstellte, wurden die acht LAG-Managements einer Landesvorgabe entsprechend den Regionalverbänden⁵⁹ angegliedert.

⁵⁹ Regionalverbände sind gemäß § 11 des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009 zu gründen und agieren als eigenständige und eigenverantwortliche Planungsträger. Sie können Regionalprogramme und regionale Entwicklungskonzepte zur Umsetzung regionaler Ziele erstellen.

92.2 Die Anbindung der LAG-Managements an die Strukturen der Regionalverbände bewertete der RH als grundsätzlich zweckmäßig.

93.1 Den Vorstellungen der SVL entsprechend sollten die Salzburger LAG-Managements in der Programmperiode 2007 bis 2013 verstärkt als Initiatoren und Abwickler von Kernprojekten der lokalen Entwicklungsstrategien agieren. Dazu zählte die Abklärung der allfälligen Förderungswürdigkeit von Projektvorschlägen und ihrer Kofinanzierung aus Landesmitteln bei verschiedenen Fachabteilungen des Amtes der Salzburger Landesregierung im Rahmen eines Vorantragsverfahrens ebenso wie die Einreichung und Prüfung von Abrechnungen. Damit nahmen die LAG-Manager – ähnlich wie in Kärnten bzw. stärker als in Tirol – die Funktion einer vorgelagerten Förderungsstelle ein, während der sektorübergreifende und territoriale Zugang in den Hintergrund trat. Bestrebungen zur Verbesserung der Regionalmanagements tendierten überwiegend in Richtung optimierter Abwicklungsverfahren für Einzelprojekte.

93.2 Der RH beurteilte den starken Fokus auf förderbare Einzelprojekte und die Rolle der LAG-Managements als vorgelagerte Förderungsstellen insoweit als zu einseitig, als deren integrative Netzwerkfunktion weniger zum Tragen kam. Der RH vertrat zudem die Auffassung, dass die Koordination der mit LEADER befassten Landesstellen nicht primär Aufgabe der LAG-Manager, sondern des Landes bzw. seiner SVL sein sollte.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, das Aufgabenprofil des LAG-Managements in Richtung Netzwerkfähigkeit und regionalen Kapazitätsaufbau zu schärfen und selbst die landesinterne Förderungskoordination wahrzunehmen.

93.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg verfüge das LAG-Management über mehr Kompetenzen als lediglich die Unterstützung bei der Antragstellung sowie die Rechnungsprüfung. Auch die Projektentwicklung und Netzwerkfähigkeit sei ein förderbarer und wünschenswerter Bestandteil des LAG-Managements. Bereits vor Anerkennung der LAG sei der finanzielle Rahmen auf diese umfangreichen Tätigkeiten abgestimmt worden. Die Netzwerkfunktion der LAG-Managements sei von Seiten des Landes nie eingeschränkt, sondern ausnahmslos unterstützt worden. Inwieweit die einzelnen Regionen diese Möglichkeiten jedoch ausschöpfen, bleibe diesen überlassen.*

93.4 Der RH begrüßte die Unterstützung der Netzwerkfunktion der Salzburger LAG-Managements. Angesichts der einleitend in TZ 93 zitierten

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Vorstellungen der SVL Salzburg, die primär auf eine Abwicklungsfunktion der LAG-Managements einschließlich landesinterne Förderungscoordination abstellte, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

94 In Tirol waren Regionalmanagements und LAG-Managements identisch. Die Basisaufgaben des Regional- bzw. LAG-Managements umfassten Strategieentwicklung, Plattform- und Netzwerktätigkeit, Öffentlichkeitsarbeit, vereinsorganisatorische Aufgaben, projektbezogene Tätigkeiten bei der Umsetzung von EU-Programmen (Beratung, Betreuung, Projekt- und Strategieevaluierung, Kommunikation) wie auch die Projektträgerschaft bei regional bedeutenden Projekten, wenn kein geeigneter Projektträger verfügbar war. Die LEADER-Methode kam damit auch bei der Umsetzung von Förderungsprogrammen außerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER des Programms LE 07-13 zur Anwendung.

95.1 Die Tiroler Landesregierung beschloss im Mai 2006 ein „Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol ab 2007“, das den strategischen und operativen Rahmen sowie die Aufgaben des Regionalmanagements im Hinblick auf die Erreichung von Systemzielen festlegte. Es definierte als wesentliches Systemziel die Entwicklung von Kapazitäten und Strukturen, die den Regionen unterhalb der Landesebene im Sinne des Regional Governance-Konzepts ein ziel-, strategie- und umsetzungsorientiertes Handeln ermöglichen sollten. Besondere Bedeutung kam dabei der Koordination und Kooperation sowie der Integration sektoral ausgerichteter Institutionen und Interessen zu. Das Konzept sah insbesondere bei der Strategieentwicklung des Regionalmanagements eine Verknüpfung von Top-down- und Bottom-up-Impulsen vor.

Gemäß seinem Konzept unterstützte das Land Tirol den Kapazitätsaufbau in den Regionen auch top-down, arbeitete im Netzwerk der regionalpolitischen Akteure mit, übte eine Controlling-Funktion aus und führte regelmäßige Evaluierungen durch. Die im Auftrag des Landes tätige LEADER-Servicestelle agierte als Netzwerkstelle und unterstützte die Regionalmanagements sowie die SVL und PVL bei der Programmumsetzung in den Bereichen Koordination, Publizität, Aus- und Weiterbildung, Vorabkontrolle sowie Qualitätsmanagement.

95.2 Der RH bewertete das „Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol ab 2007“ des Landes Tirol als schlüssig und erachtete die Verknüpfung von Top-down- und Bottom-up-Impulsen sowie landesweite Projektangebote in dieser Form als zweckmäßig.

Vergleich des Funktionsverständnisses des LAG-Managements

- 96** Die Fragebogenerhebung des RH bei den 21 LAG-Managements in den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol ergab in wichtigen Punkten unterschiedliche Auffassungen über ihre Funktion.

Am einen Ende des Spektrums fand sich ein Verständnis von LAG-Management, das überwiegend dem eines vor Ort tätigen Förderungsvermittlungsbüros entsprach. Dieses agierte projektbezogen als Schnittstelle zwischen den Förderungswerbern und den jeweils zuständigen Förderungsstellen des Landes und des Bundes. Der Fokus lag auf der reibungslosen Abwicklung von Einzelprojekten und der Förderungsoptimierung. Eine vom BMLFUW beauftragte Studie kam zu der Einschätzung, dass in der laufenden Programmperiode – im Vergleich zur Vorperiode – bislang deutlich mehr einzelbetriebliche als gemeinschaftliche Projekte gefördert wurden.

Am anderen Ende des Spektrums stand das LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Rahmen eines regionalen Kapazitätsaufbaus (Regional Governance) zur Bündelung regionaler Entwicklungsaktivitäten, Stärkung der Handlungsfähigkeit ländlicher Regionen und Mobilisierung brachliegender Potenziale. Der Fokus lag hier im Netzwerkmanagement und dem Anstoß zur Bündelung regionaler Management-, Marketing- und Entwicklungsaktivitäten. Die Förderung diente als Anreiz für neue Formen der Zusammenarbeit und zur Überwindung des „Kirchturmdenkens“.

- 97.1** Das Funktionsverständnis von LAG-Management als vorgelagerte Förderungsstelle fand sich in unterschiedlicher Ausprägung in allen drei Ländern, am stärksten in Salzburg. Auch das Verständnis von LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Sinne von Regional Governance war mehr oder weniger ausgeprägt in allen drei Bundesländern vorhanden, am deutlichsten in Tirol.
- 97.2** Der RH bewertete eine Überfrachtung der LAG-Managements mit den Aufgaben einer vor Ort tätigen Förderungsstelle als wenig zielführend im Sinne des LEADER-Konzepts. Demgegenüber erachtete der RH eine Stärkung und Unterstützung der Zusammenarbeit auf lokaler und kleinregionaler Ebene durch das LAG-Management als bedeutsam, beispielsweise für die Entwicklung und Erprobung innovativer Kooperationsmodelle zur Besorgung von Aufgaben der Daseinsvorsorge auf kommunaler und regionaler Ebene, wodurch sich auch Größenvorteile erzielen ließen.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Von den drei überprüften Ländern entsprach nach Auffassung des RH das in Tirol verwendete LAG-Managementkonzept dem Regional Governance-Modell am stärksten. Er empfahl dem BMLFUW, gemeinsam mit den Ländern ein am Regional Governance-Modell orientiertes Funktionsverständnis des LAG-Managements weiterzuentwickeln.

- 97.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die Anregung des RH als ein für das LAG-Management in seiner Gesamtheit zu erreichendes Ziel verstanden. Das Funktionsverständnis des BMLFUW für das LAG-Management sei nicht das einer Förderungsstelle vor Ort, sondern entspreche genau den Ausführungen des RH. Österreich habe sich bewusst für jenes Umsetzungskonzept von LEADER entschieden, das das LAG-Management von dem mit der Förderungsverwaltung zwingend einhergehenden bürokratischen Aufwand befreie. Ein Funktionsverständnis, welches das LAG-Management nur als vorgelagerte Förderungsstelle sehe, sei jedenfalls nicht im Sinne des BMLFUW. Das schließe freilich nicht aus, dass sich das LAG-Management nicht auch um Fragen der Förderungsabwicklung zu kümmern habe. Das BMLFUW stimme mit der Ansicht des RH überein, dass den Ländern eine wesentliche Rolle für die Weiterentwicklung des LAG-Managements zukomme.*

Das BMLFUW könne jedoch nicht nachvollziehen, dass von den drei untersuchten Ländern das Verständnis als vorgelagerte Förderungsstelle in Salzburg am stärksten ausgeprägt sei.

- 97.4** Der RH anerkannte die Ausführungen des BMLFUW als grundsätzlich positiv und unterstrich die Bedeutung der Rolle des BMLFUW, gemeinsam mit den Ländern dem am Regional-Governance-Modell orientierten Funktionsverständnis verstärkt Geltung zu verschaffen.

Mit Bezug auf das Land Salzburg verwies der RH auf TZ 93 und den dort festgestellten Fokus auf die Rolle der LAG-Managements als vorgelagerte Förderungsstelle mit mehr abwickelnder und weniger integrativer Funktion.

Qualitätssicherung der LAG

- 98** Im Vorfeld der Programmwerdung stand die Schaffung eines einheitlichen datenbankbasierten Qualitätsmanagementsystems für alle LAG zur Diskussion. Da keine Einigung aller Länder zugunsten eines gemeinsamen Modells zustande kam, beauftragten drei Länder (darunter Kärnten und Tirol) die Entwicklung eines gemeinsamen software-unterstützten Qualitätsmanagementsystems als Wissensdatenbank.

Das Programm LE 07–13 sah eine strukturierte Qualitätssicherung, die dem Informations- und Steuerungsbedarf auf allen Ebenen – Bund, Länder, LAG-Regionen – dienen sollte, vor. Weiters sollte über das Netzwerk Land (siehe TZ 56) eine Unterstützung der LAG insbesondere bei der Steuerung der Strategieumsetzung und bei der Selbstbewertung und Selbstevaluierung im Rahmen eigener Qualitätssicherungssysteme erfolgen.

Im Zuge des Auswahlverfahrens übermittelten die LAG dem BMLFUW eine Darstellung der eingerichteten Steuerungs- und Qualitätssicherungssysteme. Das BMLFUW erhielt zudem als Verwaltungsbehörde jährlich im Wege der SVL Informationen über die Qualität der LEADER-Umsetzung in den LAG-Regionen. Dies sollte bei Bedarf ein gemeinsames – steuerndes und unterstützendes – Eingreifen von BMLFUW und SVL ermöglichen.

99.1 Die SVL Salzburg entwickelte gemeinsam mit den Salzburger LAG ein System zur Qualitätssicherung, das zum einen auf Indikatoren beruhte, die nach vier Dimensionen (Ressourcen, Wirkungen, Prozesse, Lernen und Entwicklung) gebündelt und untereinander verknüpft waren. Die LAG erfassten entsprechende Daten zur eigenen Positionsbestimmung (Selbstevaluierung). Zum anderen verfügte jede LAG über ein Qualitätsmanagement-Team, das jährlich eine Bewertung der Arbeit der LAG mit Hilfe einer externen Moderation durchführte. Diese Moderation erfolgte jeweils durch einen LAG-Manager aus einer anderen LEADER-Region. Die Qualitätssicherungsergebnisse wurden in der LAG präsentiert, diskutiert und der SVL zur Information übermittelt. Die Berichtlegung erfolgte nach einheitlichen Standards.

99.2 Der RH beurteilte das System der Qualitätssicherung der LAG in Form des Qualitätsmanagement-Teams samt externer Moderation als positiv.

100.1 In Kärnten und Tirol stellte das gemeinsam mit einem weiteren Land entwickelte Qualitätsmanagementsystem landesweit ein verpflichtendes Workflow-Instrument dar, das eine einheitliche Projekterfassung und -dokumentation während des gesamten Projektzyklus sicherstellte. Neben der Unterstützung und Steuerung der Arbeitsprozesse diente es dem Monitoring samt Berichtswesen ebenso wie der Indikatorenfestlegung und -auswertung. Weiters unterstützte es das Zeitmanagement sowie die Ablaufkontrolle und fungierte als Kommunikationsbasis zwischen den LAG und der SVL.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Eine Schnittstelle zwischen den Qualitätsmanagementsystemen von Kärnten und Tirol zur AMA-Datenbank bestand nicht.

100.2 Der RH würdigte die Einrichtung eines landesweiten Qualitätsmanagementsystems durch Kärnten und Tirol als positiv. Er empfahl der AMA und dem BMLFUW, gemeinsam mit den Ländern Kärnten und Tirol Doppelgleisigkeiten bei der Datenerfassung soweit als möglich durch aufeinander abgestimmte EDV-Lösungen entgegenzutreten.

100.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die AMA-Datenbank so konzipiert, dass Vorsysteme zur Förderungsabwicklung nicht notwendig seien. Wenn die Länder solche verwendeten, hätten sie dies selbst zu begründen und zu verantworten. Die AMA stelle für solche Fälle definierte Schnittstellen zur Datenübertragung an das AMA-System zur Verfügung. Das BMLFUW gehe nicht davon aus, dass Datenerfassungen grundlos doppelt gemacht würden. Es wisse aus eigener Erfahrung, dass Zusatzsysteme erforderlich seien, um die aus der AMA-Datenbank ermittelten Daten einer weiteren Analyse für Zwecke des Monitoring und der Evaluierung zu unterziehen.*

(2) *Das Land Kärnten nahm die Würdigung der Einrichtung eines landesweiten Qualitätsmanagementsystems zustimmend zur Kenntnis.*

(3) *Das Land Tirol teilte mit, dass die vom RH monierte Doppelgleisigkeit der Datenerfassung im Hinblick auf die nächste Förderungsperiode geprüft werde.*

101.1 Die PVL Tirol hatte – anders als die PVL Kärnten – keinen Zugriff auf das landesweite Qualitätsmanagementsystem. Der Informationsstand der PVL Tirol über LEADER-Projekte beruhte auf der AMA-Datenbank und war damit wesentlich geringer als jener der PVL Kärnten.

101.2 Der RH empfahl dem Land Tirol, den Informationsstand der PVL über LEADER-Projekte zu verbessern, etwa durch Standardauswertungen aus dem landesweiten Qualitätsmanagementsystem oder durch Einräumung angemessener direkter Zugriffsrechte (beispielsweise in Form von Leseberechtigungen) zu diesem System.

101.3 *Das Land Tirol teilte mit, dass der zuständigen PVL von Anfang an Leserechte im Qualitätsmanagementsystem eingeräumt worden seien und auch regelmäßig Standardauswertungen (z.B. zum finanziellen Umsetzungsstand) übermittelt würden.*

101.4 Der RH wies darauf hin, dass das Land Tirol selber die Mängel am Informationsstand der PVL festgestellt hatte: Die Empfehlung des RH beruhte auf einem ihm vorliegenden internen Bericht des Landes Tirol vom 21. Dezember 2010.

Bottom-up-Konzept

102.1 Die an der Umsetzung von LEADER beteiligten Stellen in den vom RH überprüften Bundesländern klassifizierten die Projekte in Abhängigkeit ihrer Entstehungsgeschichte (bottom-up bzw. top-down – siehe TZ 26) durchgängig als echtes LEADER (auch als klassisch oder im engeren Sinn) oder unechtes LEADER (auch als agrarisch oder im weiteren Sinn).

102.2 Der RH vermerkte, dass eine derartige Unterscheidung von LEADER-Projekten in den EU-rechtlichen Bestimmungen nicht vorgesehen ist.

102.3 *Aus Sicht des BMLFUW habe die Unterscheidung zwischen echten und unechten LEADER-Projekten keine rechtliche Relevanz und müsse als umgangssprachliche Kommunikation zur Kenntnis genommen werden.*

102.4 Der RH wies darauf hin, dass seinen Feststellungen zufolge diese Unterscheidung sehr wohl für Projekthinhalte, Abläufe und Zuständigkeiten von Bedeutung war.

103 (1) Echte LEADER-Projekte standen im Einklang mit der lokalen Entwicklungsstrategie und kamen auf Initiative lokaler Akteure (bottom-up) im Wege einer Einreichung und positiven Würdigung auf LAG-Ebene zustande.

(2) Unechte LEADER-Projekte gingen mit dem Ersuchen um positive Beschlussfassung an das LAG-Entscheidungsgremium (top-down), nachdem eine Förderungsstelle einen bei ihr eingereichten Projektvorschlag vorab als LEADER-tauglich eingestuft hatte. Die Länder bereiteten ihre LAG schon vor Beginn der Programmumsetzung auf Top-down-Projekte vor und empfahlen, geeignete Formulierungen bereits in den lokalen Entwicklungsstrategien vorzusehen (siehe TZ 86). Unechte LEADER-Projekte konnten in der Folge von den LAG und den SVL als strategiekonform bestätigt werden. Zu unechten LEADER-Projekten zählten regelmäßig Projekte wie Wegebauten, Waldsanierungen, Naturschutz, Biomasseanlagen sowie in gewissen Fällen Investitionen in agrarische Verarbeitungsbetriebe.

104.1 Nachfolgende Beispiele dienen der Veranschaulichung des Auseinanderklaffens der angestrebten Prioritätensetzung auf Ebene der LAG

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

im Wege der lokalen Entwicklungsstrategien mit der tatsächlichen – durch den Top-down-Ansatz beeinflussten – Umsetzung.

Beispiel LAG Flachgau Nord

Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie

Die lokale Entwicklungsstrategie identifizierte das leistungsfähige regionale Straßennetz als Stärke, das Angebot an öffentlichen Verkehrsverbindungen dagegen als Schwachpunkt. Sie zielte daher auf die Stärkung der autofreien Mobilität (Rad-, Reit-, Wander- und Spazierwege) und der Mobilität für alle Generationen ab.

Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie

Per März 2010 waren 17 Projekte mit einem Förderungsvolumen von insgesamt 1,4 Mill. EUR bewilligt. Rund 80 % davon entfielen auf fünf Top-down-Projekte (z.B. Wegebau), die nicht den Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie entsprachen.

Beispiel LAG Osttirol

Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie

Prioritäre Themen in der lokalen Entwicklungsstrategie waren Fragen der Bevölkerungsentwicklung (Abwanderung, demographische Alterung), Arbeitsplätze (Pendlerproblematik) sowie öffentliche Angebote in gering besiedelten Gebieten (vor allem Betreuung, Nahversorgung und öffentlicher Verkehr). Die lokale Entwicklungsstrategie enthielt keine Ziele betreffend Schutzwaldsanierung und Wegebau, das Thema Naturgefahren erwähnte sie am Rande.

Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie

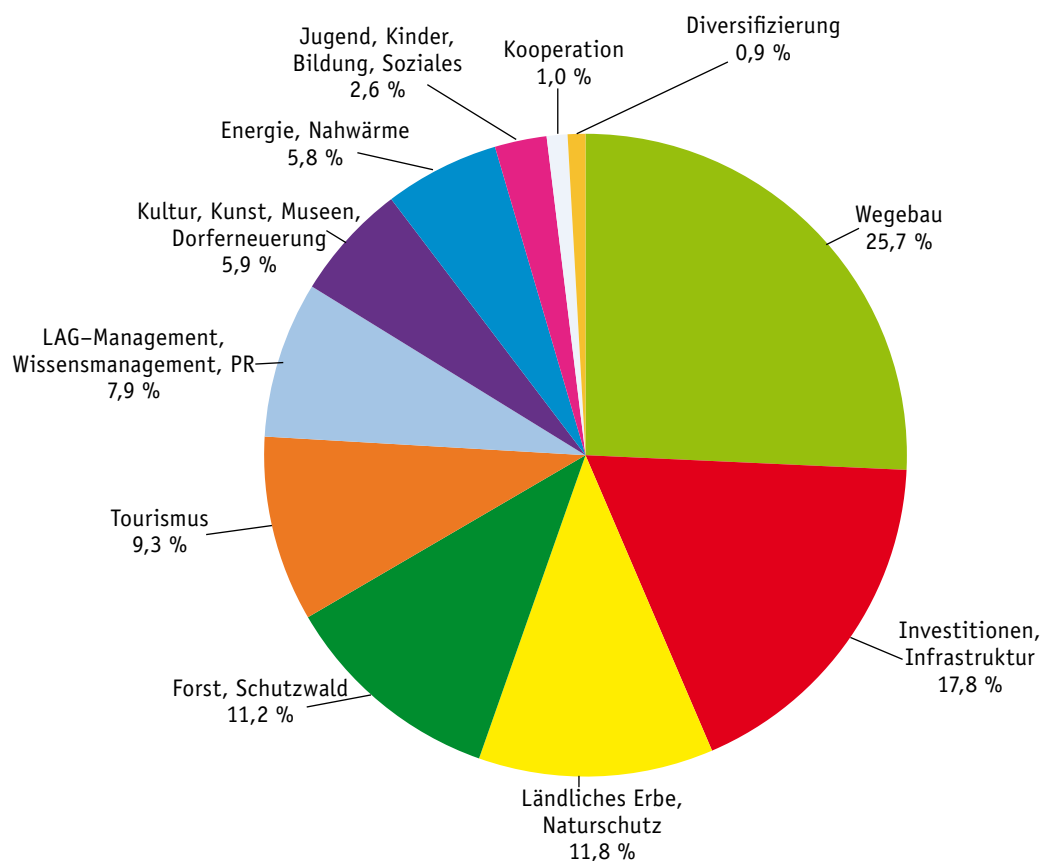
Per März 2010 waren 50 Projekte mit einem Förderungsvolumen von insgesamt rd. 11,9 Mill. EUR bewilligt. Rund 69 % davon entfielen auf Top-down-Maßnahmen wie Schutzwaldsanierungen und Wegebauprojekte, die nicht als Ziele der lokalen Entwicklungsstrategie aufschienen.

- 104.2** Der RH bemängelte das beispielhaft illustrierte Auseinanderklaffen von Prioritätensetzung in der lokalen Entwicklungsstrategie und tatsächlich erfolgter Umsetzung.
- 104.3** *Laut Stellungnahme des Landes Tirol sei wichtig, dass die zuständigen Fachabteilungen bei der Entwicklung lokaler Strategien im Land stets den Schutz vor Naturgefahren und somit die Schutzwaldverbesserung mitberücksichtigen würden. Die nachhaltige Entwicklung des begrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraums in Tirol sei wesentlich auch von Fragen der Sicherheit und eines nachhaltigen, leistbaren Schutzes vor Naturgefahren durch den Wald bestimmt.*
- 104.4** Der RH wies das Land Tirol darauf hin, dass das maßgebliche Kriterium für die Förderung unter LEADER eine Übereinstimmung des Projekts mit den Zielen bzw. Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie ist.
- 105.1** Unechte LEADER-Projekte sollten die rechtzeitige Ausschöpfung des mit dem Programm LE 07-13 erheblich gestiegenen LEADER-Mittelvolumens gewährleisten. Da sie vermehrt sofort nach Programmbeginn eingereicht und bewilligt wurden, wiesen sie in den überprüften Ländern ein höheres Umsetzungstempo als echte LEADER-Projekte auf. Auch waren die Förderungsvolumina und Förderungssätze vergleichsweise höher. Die verantwortlichen Stellen des Bundes und der überprüften Länder erwarteten für die weitere Programmumsetzung eine zunehmende Anzahl an echten LEADER-Projekten.
- 105.2** Der RH erachtete die Erwartungen der verantwortlichen Stellen des Bundes und der überprüften Länder als plausibel.
- 105.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei das verfügbare Finanzvolumen für LEADER mit einer bloßen Ausweitung der förderbaren Gebiete Österreichs allein nicht bewältigbar, sondern erfordere auch eine maßgebliche Einbeziehung von regionalpolitisch bedeutsamen Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 1.*
- 106.1** (1) Wie nachfolgende Abbildungen 8 bis 10 veranschaulichen, entfielen bis Ende 2010 annähernd 40 % aller Förderungsbewilligungen in Kärnten, Salzburg und Tirol allein auf Wegebau- bzw. Forstprojekte. Investitions- und Infrastrukturprojekte bzw. Naturschutz und ländliches Erbe machten in etwa weitere 25 % der bewilligten LEADER-Mittel aus. Der überwiegende Teil dieser 65 % kam als Top-down-Projekte zustande. In anderen Kategorien, wie beispielsweise Tourismus

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

bzw. Energie und Nahwärme, war der Top-down-Charakter von geringerer Bedeutung. Die überprüften Länder setzten bei der Ausschöpfung der LEADER-Mittel unterschiedliche Top-down-Schwerpunkte.

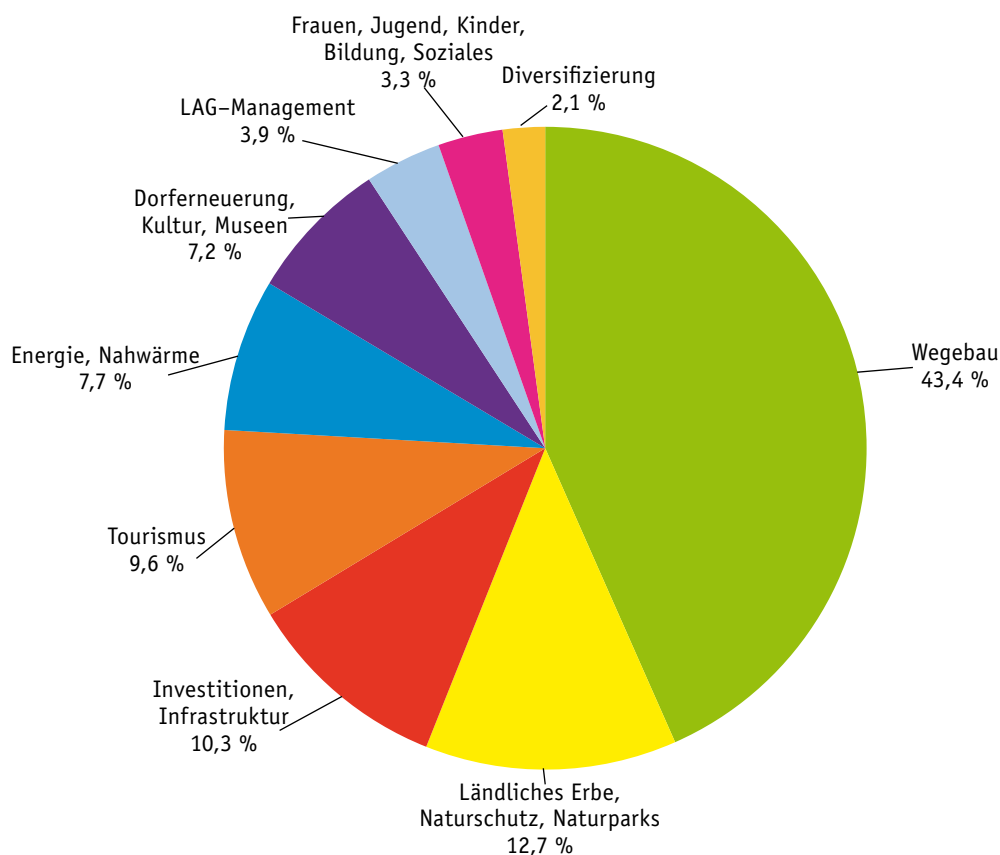
Abbildung 8: Kärnten – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010



Quelle: Auswertung des RH auf Basis von vorläufigen Daten der AMA per 31. Dezember 2010 nach sachlich-inhaltlichen Kriterien

In Kärnten entfiel ein Viertel aller bis Ende 2010 getätigten Förderungszusagen auf Wegebauprojekte (Maßnahme 321a) und beinahe 18 % auf landwirtschaftliche Großprojekte (Maßnahme 123a).

Abbildung 9: Salzburg – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010

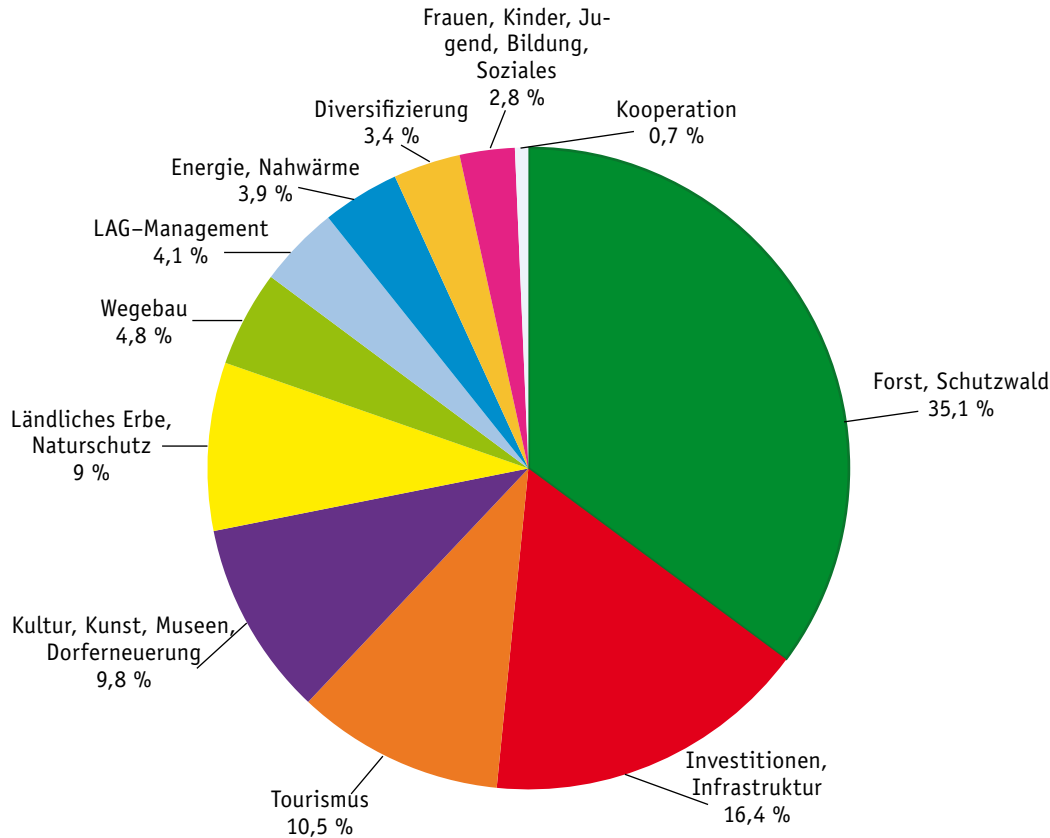


Quelle: Auswertung des RH auf Basis von vorläufigen Daten der AMA per 31. Dezember 2010 nach sachlich-inhaltlichen Kriterien

In Salzburg gingen rd. 43 % der bis Ende 2010 bewilligten LEADER-Mittel an Wegebauprojekte (Maßnahme 321a). Weitere Schwerpunkte lagen bei Naturschutzprojekten (13 %) und Investitionen (10 %), die top-down vorgegeben wurden, um eine ausreichende Mittelausschöpfung von LEADER zu gewährleisten.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Abbildung 10: Tirol – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010



Quelle: Auswertung des RH auf Basis von vorläufigen Daten der AMA per 31. Dezember 2010 nach sachlich-inhaltlichen Kriterien

In Tirol wurden über 35 % der Mittel für Forstprojekte (Maßnahme 266) sowie über 16 % für landwirtschaftliche Großprojekte (Maßnahme 123a) bewilligt.

(2) Die bewilligten Förderungssummen pro unechtes LEADER-Projekt waren je nach Maßnahme vergleichsweise hoch. Die Bandbreite der durchschnittlichen Förderungsbewilligungen der Wegebauprojekte erstreckte sich beispielsweise von rd. 283.000 EUR (Kärnten) über rd. 346.000 EUR (Tirol) bis rd. 540.000 EUR (Salzburg) und jene der landwirtschaftlichen Großprojekte⁶⁰ von rd. 456.000 EUR (Salzburg) über rd. 688.000 EUR (Tirol) bis rd. 724.000 EUR (Kärnten).

⁶⁰ Dazu zählten beispielsweise große Investitionsprojekte von Milch- bzw. Fleischverarbeitungsbetrieben, Obstverwertungsanlagen, Abfüll-, Sortier- und Absackanlagen, Viehvermarktungs- und Versteigerungszentren.

Der durchschnittliche Betrag pro Tiroler Forstprojekt belief sich auf rd. 307.000 EUR.

(3) Wie nachfolgende Tabelle veranschaulicht, lag Kärnten Ende 2010 bei der durchschnittlichen Projektgröße (bewilligte Förderungsbeträge) mit rd. 203.000 EUR über dem Dreifachen, Salzburg und Tirol mit rd. 131.000 EUR bzw. 119.000 EUR immer noch beim Zweifachen des österreichischen Durchschnitts. Auf Großprojekte mit einem Förderungsvolumen von mehr als 200.000 EUR entfielen in Kärnten rd. 70 %, in Salzburg rd. 65 % und in Tirol rd. 63 % der bewilligten Förderungsbeträge. Am ausgeprägtesten war die Konzentration in Salzburg: Auf nur 11 % der insgesamt bewilligten Projekte entfielen fast zwei Drittel der bewilligten Förderungsbeträge.

Tabelle 20: Anteil von Großprojekten (ab 200.000 EUR Bewilligungssumme)¹

	Kärnten	Salzburg	Tirol	Österreich
Bewilligte Förderungsbeträge per 31. Dezember 2010 in EUR (insgesamt)	31.192.168	23.654.006	35.954.334	310.889.389
Anzahl der bewilligten Projekte (insgesamt)	154	181	300	5.118
<i>Durchschnittliche bewilligte Förderungsbeträge in EUR pro Projekt</i>	<i>202.547</i>	<i>130.685</i>	<i>119.848</i>	<i>60.744</i>
Anzahl der Projekte mit Bewilligungssumme über 200.000 EUR	45	20	50	311
<i>in % der insgesamt bewilligten Projekte</i>	<i>29</i>	<i>11</i>	<i>17</i>	<i>6</i>
Bewilligte Förderungsbeträge für Projekte mit Bewilligungssumme über 200.000 EUR in EUR	21.913.468	15.424.674	22.690.367	148.448.158
<i>in % der bewilligten Förderungsbeträge</i>	<i>70</i>	<i>65</i>	<i>63</i>	<i>48</i>

¹ Stand per 31. Dezember 2010

Quelle: RH-Berechnungen basierend auf AMA-Daten

(4) Der Europäische Rechnungshof kam in seiner Prüfung über die Umsetzung des LEADER-Konzepts zu dem Befund, dass nahezu alle Verwaltungsbehörden der von ihm überprüften Mitgliedstaaten (in Österreich fand keine Vor-Ort-Prüfung des Europäischen Rechnungshofes statt) für die Programmperiode 2007 bis 2013 de facto ein Top-down-System vorgegeben hatten.⁶¹ Auch in einer vom BMLFUW

⁶¹ Sonderbericht Nr. 5/2010 des Europäischen Rechnungshofs, Z 124: „Entgegen den Anweisungen der Kommission verpflichten diese Verwaltungsbehörden die LAG zur Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum. Dadurch wird LEADER leichter kontrollierbar, doch gleichzeitig wird der Spielraum für innovative lokale Strategien eingeschränkt und damit der potenzielle Mehrwert, mit dem das LEADER-Konzept gerechtfertigt wird, geschmälert.“

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

beauftragten Befragung von LEADER-Akteuren aus dem Jahr 2010 vertraten diese die Auffassung, dass ein beträchtlicher Teil der LEADER-Projekte nicht direkt über die LAG, sondern über die Förderungsstellen lief.⁶²

106.2 Die Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes in Bezug auf Top-down-Vorgaben trafen auch auf die vom RH überprüften Länder zu. Der RH kritisierte, dass ein hoher Anteil der LEADER-Mittel – teilweise in offenem Widerspruch zu den einschlägigen EU-Bestimmungen⁶³ – in Top-down-Projekte und damit in Projekte ohne echten LEADER-Mehrwert floss. Er wies mit Nachdruck darauf hin, dass die Mittelausschöpfung keinen Selbstzweck darstellte, sondern den Sachzielen von LEADER unterzuordnen wäre.

Der RH empfahl dem BMLFUW und den drei überprüften Ländern, die bestehende Praxis dahingehend zu ändern, dass die Einhaltung der EU-Vorgaben gewährleistet ist.

106.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei durch die aktuelle Umsetzung kein Verstoß gegen europarechtliche Bestimmungen gegeben. Im Gegensatz zur Umsetzung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 bestehe die Aufgabe der bewilligenden Stellen bei der LEADER-Umsetzung nur darin, die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Förderungsfähigkeit vorzunehmen und die fördertechnische Umsetzung des Projekts zu gewährleisten. Diese fördertechnische Umsetzung stelle keine Qualitätsbewertung bzw. Bewertung bezüglich der Relevanz für die jeweilige lokale Entwicklungsstrategie dar, denn diese sei gemäß Bottom-up-Ansatz den LAG vorbehalten. Die LAG hätten daher bezüglich der Projektauswahl das erste und für die Weiterverfolgung und Umsetzung des Projekts auch das letzte Wort. Das gelte für alle Projekte.*

Das BMLFUW könne natürlich Versuche zur Top-down-Einflussnahme nicht ausschließen, würde diese jedoch bei Kenntnis nicht dulden. Das BMLFUW habe im März 2008 entsprechende Festlegungen erlassen, wonach eine positive Entscheidung durch das LAG-Projektauswahlgremium vor der rechtsverbindlichen Genehmigung durch die bewilligende Stelle zu erfolgen habe. Die Projektgröße sei im Übrigen kein Kriterium für die Qualifikation als LEADER-Projekt.

(2) Das Land Kärnten nahm dazu nicht Stellung.

⁶² Studie im Auftrag des BMLFUW „Befragung von LEADER-AkteurInnen“ Endbericht, 22. Oktober 2010, Regional Consulting International GmbH Wien, Verfasser: Andreas Resch

⁶³ siehe Art. 61 lit c der Verordnung des Rates (EG) Nr. 1698/2005 zur Definition des LEADER-Konzepts

(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg werde auf die Einhaltung des Bottom-up-Prinzips generell Bedacht genommen. Für alle bewilligten LEADER-Projekte lägen die erforderlichen LAG-Beschlüsse vor. Nachdem die Ländliche Entwicklung 2007–2013 ein land- und forstwirtschaftliches Förderungsprogramm sei, würden Förderungsprojekte aus diesem Bereich (main-stream) strukturell bedingt überwiegen. Die Kosten der einzelnen Projekte seien unterschiedlich, woraus sich finanzielle Schwerpunktbildungen ergäben. Der weitaus überwiegende Teil der Güterwege- und Biomasseprojekte sei als nicht-agrarisch zu klassifizieren, da vor allem die nicht-landwirtschaftliche Bevölkerung von diesen Projekten profitiere.

(4) Das Land Tirol hielt fest, dass die durchschnittlichen Kosten pro Tiroler Forstprojekt von rd. 307.000 EUR dahingehend relativiert werden sollten, dass diese Projekte sich auf eine siebenjährige Umsetzungszeit beziehen und hunderte einzelne, in die Projekte eingebundene Waldbesitzer betreffen würden.

106.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass er in allen überprüften Ländern Beispiele für Projekte mit rechtsverbindlicher Förderungszusage seitens der bewilligenden Stelle bzw. mit Umsetzungsbeginn vor positiver Entscheidung des LAG-Auswahlgremiums fand. Er verwies darauf, dass das Land Kärnten einen eigenen Standardablauf für Top-down-Projekte entwickelt hatte, bei denen in bestimmten Fällen keine zwingende Behandlung im LAG-Entscheidungsgremium erforderlich war, sondern der LAG-Beschluss in einem verkürzten Verfahren herbeigeführt wurde.

Der RH vermerkte in Bezug auf die Stellungnahme des Landes Salzburg, dass die SVL Salzburg die LAG zu Beginn der Programmperiode darauf hingewiesen hatte, dass unter anderem Biomasseförderungen über LEADER umzusetzen und daher in den lokalen Entwicklungsstrategien der LAG aufzunehmen waren. Insgesamt sollten laut SVL 50 % der Naturschutzprojekte über LEADER abgewickelt werden. In weiterer Folge übermittelte die SVL den LAG Unterlagen zu Top-down-Projekten mittels Standardvordruck „mit der Bitte um Fassung eines positiven LAG-Beschlusses“. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Integrierte und multisektorale Aktionen

107 Den Vorstellungen der EU-Kommission entsprechend beruht LEADER grundsätzlich auf einem integrierten und multisektoralen Zugang, der die in den lokalen Entwicklungsstrategien enthaltenen Aktionen und Projekte als zusammenhängende Einheit begreift und insbesondere Verknüpfungen zwischen den verschiedenen daran beteiligten wirt-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

schaftlichen, sozialen, kulturellen und umweltrelevanten Akteuren und Sektoren herstellt.

108.1(1) In der bisherigen Umsetzung zeigte sich – ungeachtet der multi-sektoralen Inhalte der lokalen Entwicklungsstrategien – eine deutliche Dominanz des landwirtschaftlichen bzw. agrarnahen Sektors. Daneben erlangte – bereits mit sehr großem Abstand – der Sektor Tourismus noch Bedeutung, auf den jeweils etwa 10 % der bewilligten Mittel in den überprüften Ländern entfielen. Kleingewerbe und sonstige Dienstleistungen spielten dagegen kaum eine Rolle. Die Vernetzung mit den verschiedenen Sektoren der ländlichen Wirtschaft war von untergeordneter Bedeutung.

(2) Dies zeigte sich auch beispielhaft an den Maßnahmen 311 (Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten) und 312 (Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen zur Förderung des Unternehmergeistes und Stärkung des Wirtschaftsgefüges), die programmgemäß beide für eine Umsetzung über LEADER besonders geeignet waren.⁶⁴

Das Programm LE 07–13 identifizierte den Verlust an ortsnahen Arbeitsplätzen in Landwirtschaft bzw. Gewerbe als Problem und stellte einen strategischen Förderungsbedarf in Form von Investitionsförderung für Kleinstunternehmen im Rahmen der Maßnahmen 311 bzw. 312 fest. Die Ex-ante-Evaluierung bewertete beide Maßnahmen als positiv für die Verbesserung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens der Landbevölkerung und sah hohes Synergiepotenzial mit LEADER.

Im Einklang mit den EU-Vorgaben beschränkte das Programm LE 07–13 den Begünstigtenkreis der Maßnahme 311 auf Mitglieder des Haushalts landwirtschaftlicher Betriebe, während die Maßnahme 312 keiner sektoralen Einschränkung unterlag. Allerdings sollte sie auf besonders ländlich geprägte Gebiete und entwicklungsbedürftige Kleinregionen fokussiert werden. Die SVL Salzburg schränkte – im Unterschied zu Kärnten und Tirol – den Begünstigtenkreis der Maßnahme 312 auf Landwirte ein bzw. machte die Beteiligung von Landwirten zu einer Voraussetzung für die Förderung von Projekten.

Laut Evaluierungsbericht 2010 kamen im Rahmen der Maßnahme 311 im Zeitraum 2007 bis 2009 in allen Bundesländern über 900 Projekte (davon mehr als ein Drittel LEADER-Projekte) zustande. Von den knapp 190 Projekten der Maßnahme 312 waren 40 % LEADER zugeordnet.

⁶⁴ Beide Maßnahmen wenden sich an Personen im ländlichen Raum, die sich selbständig machen oder ein bestehendes Kleinstunternehmen erweitern möchten.

Keines dieser LEADER-Projekte lag in den vom RH überprüften Ländern. Der Evaluierungsbericht bewertete die Maßnahme 312 als potenziell hoch wirksam und empfahl, sie zu forcieren.

108.2 Der RH kritisierte, dass die LEADER-Umsetzung in den überprüften Ländern entgegen dem integrativ und multisektoral geprägten LEADER-Ansatz der EU vorwiegend monosektoral agrarisch ausgerichtet war. Die überprüften Länder nutzten den bestehenden Spielraum für Verknüpfungen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und umweltrelevanten Akteuren und Sektoren kaum oder schränkten ihn sogar ein.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Sinne einer integrativen und sektorübergreifenden Ausrichtung von LEADER sektorale Einschränkungen bei den Begünstigten, den Förderungsgegenständen oder Förderungsvoraussetzungen der einzelnen, für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen hintanzuhalten.

Dem Land Salzburg empfahl der RH, die Maßnahme 312 im Einklang mit den EU-Vorgaben und dem Programm LE 07-13 für Projektwerber und Projektvorschläge aus allen Sektoren zu öffnen.

108.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW könne die Empfehlung des RH nicht nachvollzogen werden, da die genannten Einschränkungen sich weder aus den einschlägigen Richtlinien für LEADER noch aus der Vorabreservierung von Mitteln (siehe TZ 76) ableiten ließen. Die angeführten empirischen Belege gäben Auskunft über die tatsächliche bisherige Umsetzung von LEADER und die Möglichkeiten der nationalen Stellen, Kofinanzierungsmittel zur Verfügung zu stellen, könnten jedoch nicht als Beleg für die vom RH angeführten Einschränkungen dienen.*

(2) *Das Land Kärnten betonte, dass die Umsetzung der regionalen Leitbilder sehr wohl sektorübergreifend erfolge und verwies weiters auf seine Stellungnahme zu TZ 77.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg stehe LEADER grundsätzlich allen Sektoren offen. So sei eine Vielzahl von Projekten mit wirtschaftlichem Hintergrund aus den Sektoren Tourismus, Gesundheit, Landwirtschaft und sonstigen Freizeitangeboten in verschiedenen anderen Maßnahmen des Programms LEADER 2007-2013 unterstützt worden. Insbesondere bestünden für die Maßnahme 312 keine landesspezifischen Einschränkungen. Die Maßnahme stehe somit allen Förderungswerbern laut Sonderrichtlinie des BMLFUW offen.*

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

108.4 Der RH hielt dem BMLFUW entgegen, dass sektorale Einschränkungen schon auf Ebene des Programms LE 07–13 vorgenommen wurden, wiewohl dieses durch Investitionsförderungen in Kleinstunternehmen dem Verlust an ortsnahen Arbeitsplätzen neben der Landwirtschaft ausdrücklich auch im Gewerbe begegnen wollte. So schränkte beispielsweise das Land Salzburg gemäß Anlage V zum Programm LE 07–13 die ELER-Mittel für die Maßnahme 312 auf Zuwendungsempfänger aus dem Landwirtschaftssektor ein.

Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass ELER-Mittel für die Maßnahme 312 gemäß Anlage V zum Programm LE 07–13 im Land Salzburg nur für Kleinstunternehmen im Rahmen eines landwirtschaftlichen Nebenerwerbs und für Kooperationsprojekte mit Beteiligung von Landwirten bereitgestellt wurden. Weder die Bestimmungen der EU noch des Programms LE 07–13 noch der Sonderrichtlinie LEADER verlangten diese Einschränkung. Hintergrund dafür war dem RH vorliegenden Unterlagen zufolge die grundsätzliche Überlegung der SVL Salzburg, dass es sich bei den Mitteln des Programms LE 07–13 im Wesentlichen um Finanzmittel handle, die der Land- und Forstwirtschaft zuzurechnen seien und daher primär in diesem Bereich zum Einsatz kommen sollten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Innovation

109 LEADER sollte gemäß den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft innovative Konzepte zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützen und den Unternehmergeist stärken. Innovation im ländlichen Raum war aus Sicht der Europäischen Kommission in einem breiteren Sinn zu verstehen und umfasste beispielsweise die Einführung neuer Erzeugnisse, Prozesse, Organisationen oder Märkte, die Übernahme und Anpassung von anderswo entwickelten Innovationen, die Modernisierung von traditionellem Know-how, die Entwicklung neuer Lösungen für spezifische Probleme ländlicher Regionen oder die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien in ländlichen Gebieten. Wegebau zählte beispielsweise nicht als innovatives Projekt. Um Innovation im ländlichen Raum zu fördern, sah die Europäische Kommission für die LAG große Freiräume und Flexibilität bei der Entscheidung über Aktionen vor.

110 Das Programm LE 07–13 spezifizierte die im Rahmen von LEADER verfolgten Innovationsziele nicht näher.

In einer vom BMLFUW beauftragten Befragung schätzten 64 % der LAG die Innovationsbereitschaft der Projektträger als mittel bis gering ein.

111.1 Weder das BMLFUW noch die überprüften Länder erhoben systematisch die Gründe für das – meist bereits in der Phase der (informellen) Vorab-Beurteilung (siehe TZ 47) stattfindende – Ausscheiden von möglicherweise auch innovativen Projektideen. Damit unterblieb auch eine Abklärung allfälliger struktureller Unterschiede in der Unterstützung innovativer Projektideen einerseits und maßnahmenkonformer Projektvorschläge andererseits oder eine Abklärung systembedingter Barrieren bei der Aufbringung der Eigenmittel wie Kofinanzierungsmittel.

111.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, im Zuge einer LEADER-Evaluierung auch die Klärung möglicher systembedingter Gründe für das geringe Zustandekommen von innovativen LEADER-Projekten ins Auge zu fassen. Dabei könnten auch die Mechanismen der Projektauswahl in den Förderungs- und Abwicklungsstellen im Hinblick auf die Behebung allfälliger systemischer Innovationshemmnisse, die u.a. in fragmentierten institutionellen Zuständigkeiten liegen könnten, näher untersucht werden.

111.3 (1) *Das BMLFUW sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung für die Evaluierung aufzugreifen. Von größter Relevanz sei vor allem die Frage, ob der Grund für die – auch gemäß den Analysen des BMLFUW – zu geringe Innovationsbereitschaft in systemischen Innovationshemmnissen liegen könne.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg habe die SVL keinen Einfluss auf die Innovationsbereitschaft der Projektträger. Es sei vor allem die Aufgabe der LAG, den Innovationsgeist in der Region zu fördern und zu stärken. Die (informelle) Vorab-Bewertung der Projektvorschläge habe vor allem der Beurteilung der Förderungsvoraussetzung „Qualität und Nachhaltigkeit“ sowie der Finanzierbarkeit und der Folgekosten der Projekte gedient. Die SVL erachte dies als wesentlichen Beitrag zu sparsamer, zweckmäßiger und wirtschaftlicher Mittelverwendung und unbürokratischer Abwicklung für alle Beteiligten.

111.4 Der RH wertete die vom BMLFUW zugesagte Evaluierung der Gründe für das geringe Ausmaß an innovativen LEADER-Projekten als positiv.

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass mit der Gestaltung der Rahmenbedingungen – etwa für den Zugang zu Kofinanzierungsmitteln – das Land einen wesentlichen Einfluss auf die Innovationsbereitschaft von Projektträgern und die Herangehensweise der LAG ausübt.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

112.1 Ein großer Teil der im Rahmen von LEADER geförderten Projekte war konventioneller Natur und unterschied sich nicht von jenen Projekten, die ohne LEADER im Rahmen der definierten Maßnahmen des Programms LE 07–13 realisiert wurden.⁶⁵ Nur ein geringer Teil des LEADER-Mittelvolumens kam Projekten zugute, die außerhalb des vorab definierten Maßnahmenkatalogs standen. In der vom BMLFUW beauftragten Befragung von LEADER-Akteuren vermerkten 38 % der LAG Probleme bei der Zuordnung von sektorübergreifenden – und damit tendenziell innovativen – Projektanträgen.

112.2 Der RH kritisierte die geringe Anzahl an innovativen Projekten und deren – in Anbetracht des insgesamt vervierfachen LEADER-Budgets – bescheidenes finanzielles Volumen, was – ungeachtet der hohen Qualität einzelner Projekte – kaum nachhaltige Effekte für den ländlichen Raum erwarten ließ.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Sinne des „Laborcharakters“ von LEADER den Innovationsansatz künftig ausreichend zu operationalisieren und damit bessere Voraussetzungen für innovationsförderliche Projekttypen, wie beispielsweise Pilotprojekte oder Demonstrationsvorhaben auf regionaler Ebene zu schaffen. So könnten nach Auffassung des RH auch unkonventionelle Projektkooperationen mit begrenztem Risiko befristet erprobt werden. Dafür wären genügend nicht maßnahmengebundene LEADER-Mittel anzusetzen.

112.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien dazu Aufschlüsse aus der in Aussicht genommenen Evaluierung zu erwarten (siehe TZ 111). Das nach Meinung des BMLFUW größte Innovationshemmnis bei Förderungsprojekten sei das mit Innovationen einhergehende Risiko in Verbindung mit EU-Bestimmungen, die im Falle des Scheiterns von Projekten unweigerlich zu Förderungsrückzahlungen führten. Daher sei auch unter LEADER die Bereitschaft, ein solches Risiko auf sich zu nehmen, nicht sehr ausgeprägt. Die nach Lesart des BMLFUW in der Empfehlung des RH zum Ausdruck gebrachte Auffassung, innovative, aber auch risikobehaftete Projekte befristet zu erproben, wobei das Risiko nicht allein vom Projektanten zu tragen sei, entspreche der Intention des BMLFUW. Es versuche daher, die Europäische Kommission im Hinblick auf die nächste Periode dafür zu gewinnen.*

(2) *Das Land Salzburg unterstrich, dass die SVL gemäß dem Bottom-up-Prinzip keinen unmittelbaren Einfluss auf den Innovationsgehalt von Projekten habe, da diese in den Regionen entwickelt würden. Umfangreiche Möglichkeiten zur Umsetzung auch sektorübergreifender,*

⁶⁵ Eine genaue Klassifizierung und damit Quantifizierung der Projekte war dem RH aufgrund der mangelnden Qualität der vorhandenen Daten nicht möglich.

tendenziell innovativer Projekte böten vor allem die nicht vorab definierten Maßnahmen zur Verfolgung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3.

- 112.4** Der RH hielt gegenüber dem BMLFUW fest, dass – neben den möglicherweise auch in den EU-Vorschriften grundgelegten Innovationshemmnissen – auf nationaler bzw. regionaler Ebene entspringende Innovationsbarrieren zu untersuchen wären. Darüber hinaus sollte das BMLFUW die Voraussetzungen für die Erprobung unkonventioneller Projektlösungen verbessern, wobei allfällig höhere Projektrisiken durch geeignete Projektausgestaltungen (beispielsweise durch Festlegung von Projektphasen und Meilensteinen für „Stop-or-go-Entscheidungen“) in einem vertretbaren Rahmen zu begrenzen wären.

Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass Salzburg im Vergleich zu den anderen überprüften Ländern ein sehr geringes Mittelvolumen für nicht vorab definierte Maßnahmen vorgesehen hatte (siehe TZ 75).

Kooperation

- 113** Kooperation stellt auf gemeinsame Projekte von LAG innerhalb eines Mitgliedstaates oder zwischen LAG aus mindestens zwei verschiedenen Mitgliedstaaten ab. Als Begünstigte für eine Förderung kommen folglich – wie im Programm LE 07–13 festgelegt – in erster Linie die LAG in Frage. Gemäß Leitfaden der Europäischen Kommission zur Durchführung der Maßnahme „Zusammenarbeit“ im Rahmen des Schwerpunkts LEADER können entweder die LAG, wenn entsprechende Prioritäten in ihren Entwicklungsstrategien enthalten sind, Kooperationsprojekte auswählen und beschließen. Andernfalls kann die Verwaltungsbehörde auf Basis eines Aufrufs, an dem sich die LAG beteiligen können, Kooperationsprojekte auswählen.
- 114** Gemäß Programm LE 07–13 zählten gebietsübergreifende und transnationale Kooperationen zu jenen wesentlichen Punkten, die den Mehrwert der LEADER-Methode ermöglichten. Es empfahl den lokalen Entwicklungsstrategien die Aufnahme eines oder mehrerer Kooperationsprojekte. Bis Ende 2010 gab es österreichweit allerdings nur eine geringe Anzahl von Kooperationsprojekten (Maßnahme 421) mit einem bewilligten Förderungsvolumen von insgesamt rd. 4,6 Mill. EUR. Wie nachfolgende Tabelle zeigt, war daran der Anteil der Länder Kärnten und Tirol sowohl betragsmäßig wie auch anzahlmäßig überdurchschnittlich hoch, wobei sich deren inhaltliches Verständnis von Kooperationsprojekten unterschied.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Tabelle 21: Kooperationsprojekte in Kärnten, Salzburg und Tirol

Maßnahme 421	Anzahl der Projekte	Förderungszusagen in Mill. EUR	Förderungszusagen in %
Kärnten	8	1,73	5,6
Salzburg	2	0,06	0,3
Tirol	13 ¹	0,88	2,5

¹ Landesweite Projekte wurden jeweils auf ein Projekt gezählt.

Quelle: Auswertung auf Basis AMA-Daten per Ende 2010

115 In Kärnten wurden im Rahmen der Maßnahme 421 drei Arten von Kooperationen finanziert:

- landesweite Projekte (z.B. Reittourismus, solare Mobilität), für die die PVL und SVL Kärnten vorab bereits LEADER-Mittel reservierten (unechte LEADER-Projekte – siehe TZ 103);
- grenzüberschreitende Projekte mit Slowenien (siehe dazu TZ 116 und TZ 130);
- landesweite Koordination des Wissensmanagements und der Öffentlichkeitsarbeit der LEADER-Regionen.

116.1(1) Die Landwirtschaftskammer Kärnten als Projektträger erhielt zwei transnationale Kooperationsprojekte der LAG Unterkärnten zu 100 % gefördert. Im Abschnitt „Geplante Kooperationen“ enthielt die lokale Entwicklungsstrategie der LAG Unterkärnten keinen Hinweis auf diese Art von grenzüberschreitenden Projekten.

(2) Bei einem der zwei Projekte standen der durch die SVL genehmigten Förderung in Höhe von 325.725 EUR nur 8.000 EUR für das korrespondierende slowenische Partnern vorhaben gegenüber. Bei dem anderen Projekt (mit einem Förderungsvolumen von 218.017 EUR) bestand laut Projektbeschreibung die Kooperation im Erfahrungsaustausch (Arbeitsgruppen, Exkursionen) mit Projektpartnern in Slowenien und in der Vernetzung von Initiativen in Kärnten und Slowenien.

116.2(1) Der RH kritisierte, dass das Land Kärnten diese Kooperationsprojekte top-down zu 100 % förderte.

(2) Der RH sah den Kooperationsgehalt bei einem Finanzierungsverhältnis von 40 : 1 (Österreich : Slowenien) als unzureichend erfüllt

an. Er empfahl dem Land Kärnten, bei den eingereichten Projektabrechnungen nur jene Kosten als förderbar anzurechnen, die einen echten Kooperationsgehalt im Sinne der Maßnahme 421 aufweisen. Bereits erfolgte Projektabrechnungen wären darauf nachträglich zu prüfen und bei mangelnder Belegbarkeit wären ausbezahlte Förderungen zurückzufordern.

116.3 *Das Land Kärnten trat der Top-down-Einstufung der angeführten Kooperationsprojekte mit Hinweis auf die positiven Beschlüsse der LAG vor Förderungszusage entgegen. Es stehe hinter dem Kooperationsgehalt dieser LEADER-Projekte und sehe keine Veranlassung zur Rückforderung ausbezahlter Fördermittel, da es diesbezüglich auch keine Einschränkungen durch nationale und EU-Bestimmungen gebe. Vor allem im Rahmen der INTERREG-Programme bestünde eine langjährige Kooperation mit den slowenischen Partnern, woraus ersichtlich wäre, dass die Projekte immer in einem ausgewogenen finanziellen Verhältnis zwischen Slowenien und Österreich umgesetzt worden seien. In der aktuellen Programmperiode bestehe in Slowenien für die LEADER-Vorhaben ein sehr eingeschränkter Finanzrahmen, weshalb Aktivitäten im Zusammenhang mit den Kärntner LEADER-Kooperationsprojekten anderwärtig zu finanzieren gewesen seien.*

116.4 Der RH entgegnete mit Bezug auf die Top-down-Einstufung, dass die lokale Entwicklungsstrategie der LAG Unterkärnten grenzüberschreitende Kooperationen nicht als Ziel auswies. Aus dem RH vorliegenden Unterlagen kam der Top-down-Charakter als auf LAG-Ebene durchzuwinkendes LEADER-Projekt im weiteren Sinne eindeutig zum Ausdruck. An seiner Empfehlung hielt er fest.

117.1 In Kärnten wurden Basisaufgaben des LAG-Managements – anstatt aus der Maßnahme 431 – auch im Rahmen regionsübergreifender LEADER-Kooperationsprojekte finanziert. Das als Kooperationsprojekt kommunizierte Projekt „Wissensmanagement und Öffentlichkeitsarbeit“ umfasste beispielsweise Öffentlichkeitsarbeit, das Internetportal der Regionalmanagements, die Höherqualifizierung von Mitarbeitern, Evaluierungsaufgaben und die Begleitung von LEADER-Projekten über ein Qualitätsmanagementsystem.

117.2 Der RH kritisierte die Vermischung von LAG-Management und Kooperationsprojekten als intransparent und nicht sachgerecht.

117.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten liege es im öffentlichen Interesse, dass die für das LEADER-Management zuständigen Stellen laufend am Prozess der Qualitätssteigerung mitwirkten. Daher werde zur*

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

erfolgten Genehmigung dieses Projekts weiterhin eine positive Haltung eingenommen.

117.4 Der RH hielt an seiner Kritik der intransparenten und nicht sachgerechten Vermischung von LAG-Management und Kooperationsprojekten fest.

118.1 Salzburg wies bis Ende 2010 nur zwei Kooperationsprojekte mit geringem Mittelvolumen auf. Darüber hinaus bestanden Kooperationen im Rahmen grenzüberschreitender LAG mit Oberösterreich und Tirol.

118.2 Der RH würdigte die Teilnahme an grenzüberschreitenden LAG mit anderen Bundesländern, verwies jedoch insbesondere auf seine Empfehlungen, die auf eine Stärkung der Netzwerktätigkeit der LAG hielten (TZ 93).

118.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg habe die SVL keinen Einfluss auf die eingereichten Projekte. Es seien mittlerweile jedoch weitere Projekte bewilligt worden. Die für diese Maßnahme vorgesehenen Mittel würden bis zum Ende der Programmperiode voraussichtlich ausgeschöpft.*

119.1 Das Land Tirol bemühte sich – gegenüber der Vorperiode verstärkt – um Synergien zwischen den LEADER-Regionen. In diesem Sinn griff es geeignete Projekte aus einzelnen LEADER-Regionen auf und bot diese anderen Regionen als landesweit abrufbare und an den regionalen Bedarf adaptierbare Projekt-Module an (z.B. Internetprojekt, Politiklehrgang für Frauen, Qualifizierungsoffensive im Tourismus). Über eine allfällige Teilnahme entschied die jeweilige LAG.

Ferner bestanden bei einzelnen LAG auch regions- und grenzüberschreitende Kooperationen. So wurde auf Initiative einer Tiroler LAG – mit Unterstützung von Netzwerk Land – eine LEADER-Konferenz, an der etwa 180 Personen aus zwölf EU-Mitgliedstaaten teilnahmen, durchgeführt.

119.2 Der RH beurteilte das auf Landes- wie auch auf LAG-Ebene gezeigte kooperative Engagement als positiv.



4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

LEADER 2007 bis 2013

Netzwerkbildung **120** Die Netzwerkbildung umfasst den Austausch von Erfahrungen und Know-how zwischen LAG, den LEADER-Regionen sowie mit Fragen der ländlichen Entwicklung befassten Verwaltungen und Organisationen innerhalb der EU. Zu diesem Zweck richtete die Europäische Kommission unter ihrer Leitung das europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung ein, auf nationaler Ebene formte sich das Netzwerk Land (siehe TZ 56).

Interessenkonflikte

Allgemeines **121** Die für das LEADER-Konzept charakteristische Einbeziehung der maßgeblichen Stakeholder einer Region in eine LAG (siehe TZ 87) barg – ungeachtet der Vorzüge dieses Ansatzes – auch Risiken in sich. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Personen, die sich für ihre Region engagierten und bereit waren, Verantwortung und Funktionen zu übernehmen, konnten im Rahmen der vom LEADER-Konzept gewünschten Vernetzung und Kooperation dieser Personen Naheverhältnisse entstehen, die potenziell auch zu Interessenkonflikten führten.

122 Der Europäische Rechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung in mehreren Mitgliedstaaten (in Österreich wurden keine Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt) erhebliche Interessenkonflikte bei der Umsetzung von LEADER fest. In seinem Bericht vom November 2010 empfahl er folglich solide Verfahren zur Vermeidung jeglicher Interessenkonflikte.⁶⁶ Die Europäische Kommission erklärte in ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht, dass die Mitgliedstaaten für entsprechende Verfahren sorgen müssten, etwa indem sie für ihre LAG gemeinsame Regeln aufstellten.

123 Die von der Europäischen Kommission im Oktober 2007 genehmigte Erstfassung des Programms LE 07–13 traf keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten. Ebenso wenig formulierte die Sonderrichtlinie LEADER – auch in ihrer aktualisierten Fassung vom 8. Juli 2009 – Vorgaben dazu.

Die im Jahr 2009 aktualisierte dritte Programmfassung vermerkte allerdings, dass im Zusammenhang mit der Übertragung der Bewilligungsfunktion an die zwischengeschalteten Stellen (siehe TZ 39) darauf Bedacht genommen worden sei, jeglichen Verdacht auf Befangenheit und Interessenkollision schon im Vorfeld auszuräumen. Die jähr-

⁶⁶ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 5/2010, Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums, Luxemburg 2010

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

lich abzugebenden Berichte bzw. Erklärungen seitens der zwischen-geschalteten Stellen würden dieser Programmfassung zufolge auch in Bezug auf das für die Förderungsabwicklung eingesetzte Personal von der Zahlstelle AMA und der bescheinigenden Stelle im BMLFUW kontrolliert und überwacht werden. Die Übertragungsvereinbarungen enthielten diesbezüglich den Passus, dass im Falle der Befangenheit der eingesetzten Mitarbeiter der § 7 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes⁶⁷ sinngemäß anzuwenden sei.

- 124** Die AMA regelte den Inhalt der gemäß Übertragungsvereinbarung jährlich abzugebenden Berichte der bewilligenden Stellen mittels Arbeitsanweisungen. Diese Arbeitsanweisungen verlangten mit Verweis auf die Vorgaben des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006⁶⁸ zur Vermeidung von Interessenkonflikten eine Beschreibung der durchgeführten (verstärkten) Dienstaufsicht.

Diesen Vorgaben bzw. Anweisungen kamen die überprüften Länder nach, indem sie schriftlich bestätigten, dass „für sensible Bereiche“ verstärkte Dienstaufsicht vorgesehen und Interessenkonflikte der einzelnen Mitarbeiter mit anderen Aufgaben bzw. Funktionen (z.B. durch Mitarbeit in durch die Stelle bewilligten Projekten) ausgeschlossen waren.

Kärnten

- 125.1** Der Leiter der SVL Kärnten übte die Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden im Aufsichtsrat der RMK aus. Er war damit sowohl in der Sphäre der RMK als Eigentümerversorger wie auch in der Sphäre des (indirekten) Förderungsgebers der RMK tätig. Er genehmigte als bewilligende Stelle die Förderungsanträge der LAG und unterzeichnete die Förderungszusagen. Erst auf Basis dieser Förderungszusagen konnten die LAG ihrerseits die RMK mit dem LAG-Management beauftragen. In weiterer Folge prüfte die SVL die von den LAG im Rahmen der Förderungsabrechnung eingereichten Rechnungen der RMK und refundierte den LAG 35 % ihrer an die RMK geleisteten Zahlungen.

Ein weiteres Mitglied des Aufsichtsrats der RMK war Gesellschaftervertreter des Forums Regionalentwicklung Kärnten und zudem Vorsit-

⁶⁷ Gemäß § 7 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG), BGBl. Nr. 51/1999 i.d.g.F., haben sich Verwaltungsorgane ihres Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen, wenn sie selbst oder einer ihrer Angehörigen Beteiligte oder als Bevollmächtigte bestellt sind oder wenn sonstige wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.

⁶⁸ Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER, ABl. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006

zender einer LAG, die die RMK mit dem LAG-Management beauftragte (mit daraus resultierenden Rechnungen und Gutschriften) und dafür einen Förderungsantrag bei der SVL – dessen Leiter der Aufsichtsratsvorsitzende in der RMK war – einreichte und genehmigt bekam.

Bei zwei Rechnungen der RMK (davon eine an die LAG Unterkärnten und die andere an das Forum Regionalentwicklung Kärnten als einer der zwei Gesellschafter der RMK) war die Umsatzsteuer – ohne sachlich nachvollziehbare Gründe – unterschiedlich fakturiert.

125.2 Der RH bewertete die von der SVL wahrgenommene Doppelfunktion – einerseits im Aufsichtsrat der RMK (Auftragnehmerin der LAG) und andererseits als Förderungsgeber der LAG (Auftraggeber der RMK) – als schwerwiegenden Fall von Unvereinbarkeit. Dass im Aufsichtsrat der RMK maßgebliche Personen mehrere Rollen einnahmen und einander in Aufsichtsfunktionen sowie Auftraggeber-/Auftragnehmer- und Förderungsgeber-/Förderungsnehmerfunktionen gegenüber traten, wertete der RH grundsätzlich als typische Merkmale von In-sich-Geschäften.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, unverzüglich Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Interessenkonflikte und steuerrechtlichen Ungereimtheiten zu ergreifen.

125.3 *In seiner Stellungnahme nahm das Land Kärnten die Kritikpunkte des RH zur Kenntnis. Es bestätigte, dass es zu einer organisatorischen Entflechtung und Neuausrichtung im Sinne der Empfehlungen des RH kommen werde. Dazu zähle auch, dass – vorbehaltlich des Beschlusses der Kärntner Regionen – mit Wirkung von 2012 das Personal wieder direkt bei der jeweiligen LAG angestellt werden solle. Damit werde die bisherige Auslagerung des LAG-Managements in die RMK beendet. Das Land Kärnten trete als 60 % Eigentümer der RMK zurück.*

Im Übrigen verwies das Land Kärnten auf seine Stellungnahme zu TZ 61.

Zur Rechnungslegung der RMK teilte das Land Kärnten mit, dass aufgrund der unterschiedlichen Auftragssituation jeder Geschäftsfall der RMK steuerrechtlich gesondert bewertet werde, ob es sich um einen echten Leistungstausch und daher umsatzsteuerpflichtigen Umsatz handle oder um einen übertragenen Wirkungsbereich im öffentlichen Interesse. Die Erkenntnis, dass dies innerhalb eines Unternehmens möglich sei, beruhe auf einer Finanzamtsprüfung sowie einer fachlichen Beurteilung eines Wirtschaftstreuhanders, der das LAG-Management als Auf-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

gabe im öffentlichen Interesse bewertet habe. Dabei spiele keine Rolle, ob der Auftragnehmer Eigentümer der RMK sei oder nicht.

125.4 Der RH würdigte die beabsichtigte organisatorische Entflechtung und Neuausrichtung des Regionalmanagements im Sinne seiner Empfehlungen positiv. Zur Rechnungslegung der RMK bemerkte der RH, dass der Gesellschaftsvertrag der RMK keinen Hinweis auf einen übertragenen Wirkungsbereich im öffentlichen Interesse enthielt.

126 Die RMK sah in ihren Dienstverträgen ein Konkurrenzverbot vor. Dienstnehmern der RMK – und damit den vier bei der RMK angestellten LAG-Managern – war es somit ohne schriftliche Einwilligung der RMK verwehrt, im Geschäftszweig der RMK für eigene oder fremde Rechnung Geschäfte abzuschließen.

127.1 Der LAG-Manager der fünften Kärntner LAG, welche als einzige nicht die Dienstleistungen der RMK in Anspruch nahm, war mit Wissen der SVL als Alleingeschäftsführer – und ab 2008 zudem als Alleingesellschafter – eines Projektentwicklungs- und Beratungsunternehmens tätig. Gesellschaftszweck und Unternehmensgegenstand dieses Unternehmens entsprachen dem Aufgabenspektrum des LAG-Managements. Unter den auf der Homepage des Unternehmens ausgewiesenen Referenzprojekten befanden sich auch Projekte, die über LEADER gefördert wurden, ohne dass dies auf der Homepage ausgewiesen war.

Das vom LAG-Manager geführte Projektentwicklungs- und Beratungsunternehmen stellte der LAG für das Jahr 2008 Leistungen in Rechnung, die einem Prüfbericht zu einer bei der SVL eingereichten Abrechnung zufolge teilweise nicht förderungsfähig waren, ungeachtet dessen aber von der SVL akzeptiert wurden.⁶⁹ Ab September 2008 trat der LAG-Manager in ein Angestelltenverhältnis zur LAG ein.

127.2 Der RH kritisierte die unklare Abgrenzung zwischen dem Aufgabebereich des LAG-Managements und der privaten unternehmerischen Tätigkeit des LAG-Managers. Nach Auffassung des RH missachtete das Land Kärnten durch die bewusste Anerkennung von nicht förderungsfähigen Kosten seine Pflichten als Förderungsgeber gröblich. Er empfahl dem Land Kärnten, die unrechtmäßig ausgezahlten Förderungen zurückzufordern und die unter sozialversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten notwendigen Schritte zu veranlassen.

⁶⁹ Darunter befanden sich auch als Reise- bzw. Telefonkosten verrechnete Personalkosten aus nicht ordnungsgemäß gemeldeten Dienstverhältnissen.

127.3 Laut Stellungnahme des Landes Kärnten wäre die SVL aufgrund der von ihr als kritisch eingestuften Organisation des LAG-Managements von sich aus tätig geworden und habe im Jahr 2008 mehrere unangemeldete Kontrollen durchgeführt. Die festgestellten Mängel hätten zu einem Auszahlungsstopp geführt, nach deren schrittweiser Behebung die Anstellungsverhältnisse des LAG-Managements neu organisiert worden seien. Das Land Kärnten betonte, dass keinesfalls unrechtmäßige Auszahlungen von Förderungen erfolgt seien. Die Kürzungen seien gemäß externem Gutachten vorgenommen worden. Sämtliche verrechnete Leistungen seien einer Bestätigung des LAG-Managers zufolge bei der Sozialversicherung und dem Finanzamt ordnungsgemäß vergebührt worden.

127.4 Der RH hielt dem Land Kärnten entgegen, dass der Prüfbericht vom 28. Jänner 2009 den Vermerk enthielt, dass bestimmte als nicht förderbar bewertete Ausgaben nach Rücksprache mit der SVL letztendlich als förderungsfähig anerkannt würden. Den dem RH vorliegenden Unterlagen zufolge kam der diesbezüglich beantragte Förderungsbeitrag zur Auszahlung.

128.1 Gemäß Kärntner Landesregierungsbeschluss vom 31. Jänner 2006 zur Schaffung der RMK sollte die RMK mit einem Basisbudget von 700.000 EUR jährlich das Auslangen finden. Der darüber hinausgehende Mittelbedarf sollte über Projekte lukriert werden. Die RMK beschäftigte folglich Mitarbeiter (inkl. bei ihr angestellte LAG-Manager), die über die LEADER-Maßnahme 431 (Arbeit der LAG) basisfinanziert sowie über verschiedene, auch LAG- bzw. grenzüberschreitende LEADER-Projekte projektfinanziert wurden.

128.2 Der RH bewertete diese Konstellation aufgrund der daraus resultierenden Interessenkonflikte – Interesse der Region versus eigenes berufliches und finanzielles Interesse – als problematisch. Sie schaffte nach Auffassung des RH für die LAG-Manager einen Anreiz, bevorzugt solche Projekte auf regionaler Ebene zu generieren, die einen Personalbudgetposten beinhalteten.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, die LAG-Managements für ihre dem Schwerpunkt 4 LEADER entsprechenden Basisaufgaben richtlinienkonform in einem angemessenen Ausmaß zu finanzieren und sich hinsichtlich allfällig zusätzlicher Projektfinanzierungen mit Beteiligung eines LAG-Managers an den Vorgaben der SVL Tirol (siehe TZ 132) zu orientieren. Darüber hinaus verwies der RH auf seine Empfehlung an das BMLFUW bezüglich der Ausarbeitung von bundesweit verbindlichen Regeln (siehe TZ 133).

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

128.3 Das Land Kärnten bestätigte die Darstellung des RH bezüglich der Basis- und Projektfinanzierung von Mitarbeitern der RMK als richtig und betonte, dass die RMK keine Trägerin von LEADER-Projekten sei. Es verwies gleichzeitig auf die geplante Neuorganisation des LEADER- und Regionalmanagements im Sinne der Empfehlungen des RH (siehe TZ 61).

129.1 Im September 2008 diskutierte der Vorstand der LAG Unterkärnten ein LEADER-Projekt, das die Errichtung eines öffentlich zugänglichen Kleinkinderspielplatzes unmittelbar angrenzend an einen gewerblich betriebenen Freizeitpark als Gesamtvorhaben zum Gegenstand hatte. Der Spielplatz diene gemäß Projektbeschreibung auch als Ergänzung zum Freizeitpark (inkl. Gastronomieteil). Die zwei Argumente, die bei der Diskussion für den positiven LAG-Beschluss vorgebracht wurden, waren, dass die beantragte Förderung von 50.000 EUR für den Kinderspielplatz nur 5 % der privat aufzubringenden Gesamtprojektkosten von 2 Mill. EUR darstelle und es in der betreffenden Gemeinde keinen öffentlichen Kinderspielplatz gebe. Seine mit Kleinkindern schlecht zu Fuß erreichbare Lage außerhalb des Ortszentrums war gemäß der dem RH vorliegenden Unterlagen nicht Diskussionsgegenstand.

Projekträger des Gesamtvorhabens Freizeitpark war eine im August 2008 errichtete Gesellschaft mit beschränkter Haftung, an der sich im März 2009 die Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. mit 24,9 % beteiligte. Letztere stand zu 100 % im Eigentum der Kärntner Landesholding.⁷⁰ Der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. wurden bei ihrem Beitritt umfangreiche Sonderrechte im Gesellschaftsvertrag eingeräumt, wozu auch die Bestellung eines selbständig vertretungsbefugten Geschäftsführers zählte.

Die SVL Kärnten bewilligte den am 7. Jänner 2009 eingereichten Förderungsantrag über 50.000 EUR für den Kleinkinderspielplatz mit Gesamtkosten von 100.000 EUR⁷¹ am 19. Februar 2009. Durch die Herausnahme des Kinderspielplatzes aus dem Gesamtvorhaben Freizeitpark und die Darstellung als eigenständiges LEADER-Projekt blieben gesamthafte EU-beihilfenrechtliche Fragestellungen ausgeklammert.

⁷⁰ Die Kärntner Landesholding wurde mittels Landesgesetz vom 13. Dezember 1990 über die Einbringung des bankgeschäftlichen Unternehmens der Kärntner Landes- und Hypothekenbank in eine Aktiengesellschaft und die wesentlichen Bestimmungen über den Bestand der Kärntner Landes- und Hypothekenbank – Holding (Kärntner Landesholding-Gesetz) als juristische Person eingerichtet.

⁷¹ lt. AMA-Datenbank

Der Jahresabschluss 2009 des Projektträgers wies für das Gesamtvorhaben öffentliche Zuschüsse in Höhe von rd. 347.000 EUR aus, davon 35.557,59 EUR an LEADER-Mitteln, 186.100 EUR vom Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds⁷² und 125.000 EUR Sonderbedarfszuweisung des Landes an die betreffende Gemeinde.

129.2 Der RH vertrat die Auffassung, dass der Projektträger aufgrund des de facto über einen 25 %-Anteil hinausgehenden beherrschenden Gesellschaftereinflusses des Landes Kärnten im Wege der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. als Förderungswerber gemäß Sonderrichtlinie LEADER (siehe TZ 60) auszuschließen gewesen wäre. Abgesehen davon kritisierte der RH, dass das Land Kärnten trotz Interessenkonflikt die Funktion der bewilligenden Stelle ausübte, obwohl es im Ausmaß seiner (indirekten) Beteiligung selbst Förderungswerber war (siehe TZ 40) und keine Bundesmittel hätte in Anspruch nehmen dürfen (siehe TZ 60).

Der RH bemängelte, dass die LAG-Vorstandsdiskussion vom September 2008 bei gesamthafter Projektbetrachtung auf unrichtigen Angaben in Bezug auf die Projektfinanzierung beruhte.

Die dem später gefassten positiven LAG-Beschluss zugrunde liegende Argumentation, dass es noch keinen öffentlichen Kinderspielplatz in der Gemeinde gäbe, erachtete der RH deshalb als unschlüssig, weil der Nutzen des öffentlichen Kleinkinderspielplatzes für die Gemeindebevölkerung aufgrund der schlechten Erreichbarkeit zu Fuß als gering anzusetzen war. Damit war der Projektträger der Freizeitanlage Hauptnutznießer des LEADER-Projekts.

Der RH empfahl der AMA, das LEADER-Projekt als Teil des Gesamtvorhabens auf seine Förderungsfähigkeit zu überprüfen und im Bedarfsfall die LEADER-Förderung rückabzuwickeln. Weiters empfahl er der AMA, hinkünftig ihrer Letztverantwortung als Zahlstelle dahingehend verstärkt nachzukommen, als EU-beihilfenrechtliche wie gesellschaftsrechtliche Tatbestände von Projekten vollständig erhoben werden.

129.3(1) *Die AMA teilte mit, dass sie Förderungsabwicklungsfunktionen mittels Betrauungsvertrag an andere Einrichtungen übertragen habe. Die rechtskonforme Abwicklung dieser Tätigkeiten werde von ihr regelmäßig kontrolliert und überwacht. Die Bewilligung von LEADER-Projekten durch die betrauten Einrichtungen erfolge unter Anwendung von Bewilligungs- und Zahlungs-Checklisten, die von der AMA in Abstimmung mit dem BMLFUW entwickelt worden seien. Somit habe*

⁷² Der Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) ist eine im Eigentum des Landes stehende Einrichtung, die 1993 auf Basis des Kärntner Wirtschaftsförderungsgesetzes errichtet wurde.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

die AMA alle Vorkehrungen für eine richtlinienkonforme Bewilligung bzw. Zahlung getroffen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten befinde sich der Projektträger zu 24,9 % im Besitz der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. Somit seien die Vorgaben der Sonderrichtlinie LEADER eingehalten worden, wonach juristische Personen als Förderungswerber in Frage kämen, sofern die Beteiligung des Bundes und der Länder 25 % nicht übersteige. Eine Überprüfung bzw. Rückabwicklung der Förderung durch die Zahlstelle wegen mangelnder Richtlinienkonformität sei daher nicht erforderlich.

129.4 Der RH bewertete den auf formale Regelungen abstellenden Zugang der AMA im vorliegenden Fall als nicht sachgerecht und gänzlich unzureichend. Er wiederholte mit Nachdruck seine Empfehlung an die AMA, eine Überprüfung dieses LEADER-Projekts auf Richtlinienkonformität vorzunehmen.

In Bezug auf die Stellungnahme des Landes Kärnten hielt der RH nochmals fest, dass dem Land Kärnten ein bestimmender Einfluss im Wege der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. auf Basis des Gesellschaftervertrags vom 26. März 2009 im Sinne der Sonderrichtlinie LEADER zukam, der einer Beteiligung von mehr als 25 % entsprach.

130.1 Die SVL Kärnten genehmigte am 18. Jänner 2010 die Förderung von zwei Projekten der Landwirtschaftskammer Kärnten, deren Projektvolumen insgesamt mehr als 540.000 EUR ausmachte, zu 100 % als LEADER-Kooperationsprojekte (Maßnahme 421) der LAG Unterkärnten (siehe TZ 116). Beide Projekte hatten jeweils die Beschäftigung von teilzeitbeschäftigten Personen für die Dauer von drei Jahren in der Landwirtschaftskammer Kärnten bzw. in einer Einrichtung der Landwirtschaftskammer Kärnten zum Gegenstand. Die Aufgaben dieser Personen bestanden gemäß Förderungsantrag im Wesentlichen in Beratung, Erfahrungsaustausch und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Landwirtschaftskammer Kärnten war sowohl im Vorstand als auch im Projektauswahlgremium der LAG Unterkärnten durch ein Mitglied vertreten. Der lokalen Entwicklungsstrategie der LAG Unterkärnten zufolge oblag es der Landwirtschaftskammer, den Arbeitskreis Land- und Forstwirtschaft der LAG Unterkärnten zu koordinieren. Aufgaben dieses Arbeitskreises waren im Wesentlichen die Auswahl und Aufbereitung von land- und forstwirtschaftlichen Projekten im Hinblick auf die Genehmigung durch das LAG-Projektauswahlgremium,

was sich zumindest teilweise mit dem Aufgabenspektrum des LAG-Managers deckte.

- 130.2** Der RH kritisierte, dass dem Projektinhalt nach beide Projekte Überschneidungen mit den Aufgaben des LAG-Managers aufwiesen und beurteilte diese Vermengung als intransparent und nicht sachgerecht. Die geringe Bedeutung des Kooperationsgehalts insbesondere eines der beiden Projekte (siehe TZ 116) legte nach Auffassung des RH den Schluss nahe, dass die Projekte zumindest teilweise im Zusammenhang mit der in der lokalen Entwicklungsstrategie vorgesehenen Funktion der Landwirtschaftskammer bei der Projekt(vor)auswahl und Projektaufbereitung standen.

Der RH bewertete die Ausübung der Koordinierungsfunktion der Landwirtschaftskammer im Arbeitskreis Land- und Forstwirtschaft der LAG Unterkärnten im Hinblick auf dessen Filterfunktion im Vorfeld der Projektgenehmigung als unvereinbar mit der Beantragung von (in)direkt von der Landwirtschaftskammer getragenen Förderungsprojekten.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, unverzüglich geeignete Maßnahmen zur Hintanhaltung derartiger Unvereinbarkeiten zu ergreifen.

- 130.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten teile es nicht die Auffassung des RH, wonach es zu Unvereinbarkeiten zwischen Förderungsgeber und Förderungsempfänger gekommen wäre. Die Beschlüsse des LAG-Gremiums über LEADER-Vorhaben von Mitgliedern des LAG-Gremiums würden jedenfalls nur dann erfolgen können, wenn das betreffende Mitglied nachweislich nicht an der Abstimmung teilnehme. Die vom RH vermutete Unvereinbarkeit bestehe nach Meinung des Landes nicht.*

- 130.4** Der RH entgegnete, dass Unvereinbarkeiten nicht allein bei der Beschlussfassung im LAG-Gremium auszuschließen wären, sondern auch im vorgelagerten Arbeitskreis, der die Projekte im Hinblick auf eine Beschlussfassung auswählte und aufbereitete. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Salzburg

- 131.1** Der Leiter der SVL Salzburg bewilligte – gestützt auf ein vierköpfiges Entscheidungsgremium, dem er selbst sowie sein Dienstvorgesetzter angehörte – Förderungs- und Zahlungsanträge im Bereich LEADER. Er übte daneben halbtags auch die Funktion des Bürgermeisters einer Gemeinde aus, die einer Salzburger LAG angehörte.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Im Juni 2009 unterzeichnete der Leiter der SVL Salzburg eine Förderungszusage in Höhe von 915.000 EUR für eine Wegebaumaßnahme an eine in seiner Gemeinde ansässige Zusammenlegungsgemeinschaft. Die Gemeinde war als Eigentümerin mehrerer, von der Flurbereinigung betroffener Grundstücke selbst Mitglied dieser Gemeinschaft, die im Jahr 2003 per Verordnung der Agrarbehörde Salzburg als Körperschaft öffentlichen Rechts gegründet worden war. Die Flurbereinigung beinhaltete u.a. auch LEADER-geförderte Wegebau- und Ökologemaßnahmen.

Im September 2009 wurden die betreffenden Gemeindegrundstücke auf Basis des Flurbereinigungsübereinkommens von der Naturschutzabteilung des Landes Salzburg und der Zusammenlegungsgemeinschaft angekauft. Der Verkaufspreis (in Summe 93.360 EUR) floss den Rücklagen der Gemeinde zu. Finanzreferent der Gemeinde war der Bürgermeister, der in seiner Funktion als Leiter der SVL zuvor den bezughabenden Förderungsantrag der Zusammenlegungsgemeinschaft genehmigt hatte.

Im Zuge weiterer ergänzender Förderungsmaßnahmen wurde die ursprüngliche Förderungszusage des Leiters der SVL durch eine neue Bewilligung ersetzt, die der Stellvertreter des Leiters der SVL unterfertigte.

131.2 Der RH bewertete diese Vorgangsweise als schwerwiegenden Fall von Unvereinbarkeit. Er betonte, dass bei Vorliegen von (potenziellen) Interessenkonflikten eine Entscheidung nicht von jener Person, die eine stellvertretende oder gleichrangige Funktion ausübt, zu treffen, sondern vielmehr an die jeweils übergeordnete Stelle zu delegieren wäre.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, die Vorgaben bzw. Anweisungen der AMA zur Vermeidung von Interessenkonflikten strikt zu beachten und Förderungsentscheidungen bei Vorliegen von Befangenheit an die jeweils übergeordnete Stelle zu delegieren.

131.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg liege das gegenständliche Projekt in fachlicher Zuständigkeit der Agrarbehörde, die gemäß Landesgesetz einen unabhängigen Behördenstatus habe. Planung, Abwicklung, Festlegung der förderbaren Kosten und Förderungssätze sowie die Berechnung der Förderung seien völlig unabhängig durch fachkundige Mitarbeiter der Agrarbehörde nach den objektiven Kriterien und Richtlinien für Grundzusammenlegungsverfahren erfolgt. Die 100 %ige Gleichbehandlung des gegenständlichen Verfahrens mit anderen Verfahren sei gegeben.*

Im Verantwortungsbereich der SVL habe lediglich die Prüfung der Konformität des Projekts mit den einschlägigen Bestimmungen des Programms LE 07–13 bzw. der Sonderrichtlinien des Bundes gelegen. Da die Programmkonformität als Formalkriterium gegeben war, habe die SVL den Antrag – wie von der Agrarbehörde bzw. der Grundzusammenlegungsgemeinschaft gestellt – bewilligt. Die Bewilligung sei aus Sicht des Landes somit in inhaltlich unabhängiger Weise zu Stande gekommen und wäre auch im Falle einer Vertretung nicht anders erfolgt.

Das Land Salzburg hielt weiters fest, dass beim beschriebenen Grundankauf kein (auch nicht verdecktes) In-Sich-Geschäft vorgelegen habe. Der Ankauf von Grundstücken für Ökologierungsmaßnahmen würde ausschließlich der Agrarbehörde in Zusammenarbeit mit der Naturschutzabteilung und der Zusammenlegungsgemeinschaft obliegen. Die betreffenden Grundstücke seien vom Amtssachverständigen der Agrarbehörde mit 6,50 EUR m² bewertet worden. Im Veräußerungsvertrag sei mit 6,00 EUR pro m² ein Preis unter dem des Schätzgutachtens festgelegt worden. Rund zwei Drittel des Kaufpreises habe die Naturschutzabteilung getragen. Der Rest sei von der Zusammenlegungsgemeinschaft aufzubringen gewesen, wobei dieser Ankauf im Rahmen des Programms LE 07–13 förderungsfähig sei. Auch bei diesem Förderungsantrag sei die SVL lediglich für die Prüfung der Programmkonformität zuständig gewesen. Aus Sicht des Landes Salzburg könne somit ausgeschlossen werden, dass für die betreffende Gemeinde oder für den Leiter der SVL ein Vorteil entstanden sei.

Abschließend räumte das Land Salzburg ein, dass aus optischen und formellen Gründen eine Vertretung zweckmäßig gewesen wäre. Die PVL sei durch den beschriebenen Interessenkonflikt für diese Thematik zusätzlich sensibilisiert und der Blick dahingehend geschärft worden. Der Empfehlung des RH, Förderungsentscheidungen in solchen Fällen an die jeweils übergeordnete Stelle zu delegieren, werde nachgekommen, um in Zukunft jeden Zweifel bezüglich der Unabhängigkeit der Entscheidung von vornherein zu vermeiden.

- 131.4** Der RH würdigte die Zusage des Landes, der Empfehlung des RH nachzukommen, positiv. Er betonte dabei, dass die fachliche Mitwirkung anderer Abteilungen und Behörden des Landes die SVL und ihren Leiter nicht von der Verantwortung als bewilligende Stelle entbindet.

Der RH unterstrich ferner, dass der Leiter der SVL sich im vorliegenden Fall nicht nur optisch und formell in einem Interessenkonflikt befand, weil er als Bürgermeister die Interessen einer Gemeinde zu vertreten hatte, die als Mitglied der Zusammenlegungsgemeinschaft in die

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Erstellung des Förderungsantrags involviert war und den auf sie entfallenden Grundkostenanteil aufzubringen hatte.

Tirol

132.1(1) Das „Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol ab 2007“ enthielt einschlägige Bestimmungen in Bezug auf Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte. Diese sahen vor, dass in LEADER-Entscheidungsgremien vertretene Personen nur unter bestimmten Voraussetzungen selbst an LEADER-Projekten mitwirken konnten. Der LAG-Vorstand musste in diesem Fall eine Mitteilung an die SVL machen und einen begründeten Beschluss fassen, der bei der Projektabrechnung vorzulegen war. Weiters wurden In-sich-Geschäfte oder die Begünstigung bei Auftragsvergaben ausdrücklich untersagt.

(2) Die Regionalmanagement-Vereine in Tirol wurden von der SVL bereits im April 2006 angehalten, ihre Basisfinanzierung und allfällige Projektfinanzierungen in der Buchführung getrennt abzubilden. Die Basisfinanzierung diente der Bedeckung der Personal- und Bürokosten für das „Tätigwerden im strategischen Bereich bzw. (der) Besorgung von Aufgaben im gemeinsamen ‚öffentlichen‘ Interesse, die nicht über Projekterlöse finanziert werden können“. Da Know-how-Transfer als Kernaufgabe im Rahmen von LEADER galt, durften LAG-Manager weder in der eigenen noch in anderen Tiroler Regionen diesbezüglich bezahlte Aufträge annehmen. Aufwendungen der Regionalmanagement-Einrichtungen, die aus der Basisfinanzierung gefördert wurden, waren von einer Finanzierung über Projekte ausdrücklich ausgeschlossen. Übernahm das Regionalmanagement eine Projektträgerschaft, die mit zusätzlichem Personalaufwand einherging, so erforderte dies einen ausdrücklichen Vorstandsbeschluss und unterlag besonderen Aufzeichnungs- und Berichtspflichten.

(3) Die SVL Tirol griff im Mai 2009 im Rahmen von Besprechungen mit den LAG-Managements erneut die Problematik von Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten auf und führte im Ergebnisprotokoll Mindestanforderungen und Standards für potenzielle Risiken an.

132.2Der RH anerkannte die Aufmerksamkeit, die die SVL Tirol dem Thema widmete und hielt die getroffenen Regelungen für angemessen. Der RH beurteilte die klare Trennung von Funktionen sowie die Definition von Basisaufgaben und Basisfinanzierung der Regionalmanagements in Abgrenzung von darüber hinausgehenden Aktivitäten und Projektfinanzierungen im Vergleich zu Kärnten und Salzburg als vorbildlich.

Reaktionen von
BMLFUW und AMA

133.1 Im Frühjahr 2010 legten das BMLFUW und die SVL der Bundesländer im Rahmen einer Sitzung – mit Verweis auf die gegenständliche Gebarungüberprüfung des RH – Vorgangsweisen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten von LAG-Vorständen und LAG-Managern fest. LAG-Managern war es fortan untersagt, als Förderungswerber von LEADER-Projekten aufzutreten ebenso wie Mitgliedern eines LAG-Projektauswahlgremiums, sich an Abstimmungen über ihre eigenen Projekte zu beteiligen.

133.2 Der RH anerkannte die Initiative des BMLFUW und empfahl dem BMLFUW, die Aufmerksamkeit der verantwortlichen Stellen auf Bundes- und Landesebene für die Problematik von Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten bei der Umsetzung von LEADER weiter zu schärfen. Er empfahl in diesem Zusammenhang, dass diesbezügliche Vorgaben hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit jedenfalls über in Sitzungsprotokollen dokumentierte Festlegungen hinausgehen. So sollten in Bezug auf die LAG entsprechende Klarstellungen in den LAG-Geschäftsordnungen bzw. in den LAG-Management-Förderungsverträgen erfolgen.

Der RH empfahl dem BMLFUW weiters, in Abstimmung mit der Europäischen Kommission die Voraussetzungen für eine allfällige Übernahme von Projektträger-Funktionen bzw. die Erbringung von verrechenbaren Leistungen für Projektträger durch einen LAG-Manager unter Bedachtnahme auf die Vermeidung von Unvereinbarkeiten zu klären und in der Folge bundesweit verbindliche Regeln festzulegen.

133.3 *Das BMLFUW nahm die Empfehlungen zur Kenntnis und verwies darauf, dass die konkrete Ausgestaltung jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben für die Programmperiode ab 2014 erfolgen könne.*

133.4 Der RH erwiderte, dass die entsprechenden Klarstellungen in den Verträgen bzw. Geschäftsordnungen wie auch die Festlegung verbindlicher bundesweiter Regelungen unverzüglich erfolgen sollten, zumal schon allein die bestehende österreichische Gesetzeslage die Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten verlangt.

134.1 Die AMA – als Zahlstelle vom RH im Verlauf der Prüfung auf die festgestellten Fälle von Unvereinbarkeit bzw. Interessenkonflikt aufmerksam gemacht – holte bei den Leitern der SVL Kärnten und Salzburg Informationen ein. Die den Kern der jeweiligen Problematik verkennenden Auskünfte der Betroffenen erachtete die AMA, ohne eigene Erhebungen durchzuführen, als ausreichend.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

134.2 Der RH kritisierte, dass die AMA auch nach Hinweisen des RH selbst wenig Problembewusstsein zeigte und keine eigenen Erhebungen durchführte. Der RH empfahl der AMA, hinkünftig bei begründeter Verdachtslage aus eigenem Antrieb aktiv zu werden, eine Klärung der Sachlage herbeizuführen und im Bedarfsfall geeignete Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

134.3 *Laut Stellungnahme der AMA habe sie mit der betreffenden Person, deren Darstellung klar und nachvollziehbar gewesen sei, Kontakt aufgenommen. Der Betroffene sei Mitglied eines Regionalverbandes, sohin einer unabhängigen juristischen Person. Die Geschäftsordnung der betroffenen Institutionen und die Vorgaben des BMLFUW und der AMA würden Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte ausschließen.*

134.4 Der RH bewertete den auf formal getroffene Regelungen abstellenden Zugang der AMA als nicht sachgerecht und unzureichend. Er sah sich in seiner Kritik bestätigt und hielt seine Empfehlung an die AMA aufrecht.

Evaluierungen

Allgemeines

135 Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates⁷³ sowie die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission⁷⁴ bilden die Rechtsgrundlagen für die Begleitung und Bewertung sowie das Monitoring und die Evaluierung des Programms LE 07–13. Das Programm wird einer Ex-ante-Bewertung, einer Halbzeitbewertung und einer Ex-post-Bewertung unterzogen.

Das Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Leitfaden)⁷⁵ der Europäischen Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, vom September 2006 ist die Basis für die Evaluierungstätigkeit.

Evaluierungskulturen

136.1 Im Sinne von Wirkungsorientierung und institutionellem Lernen sollen alle Phasen der Planung und Umsetzung von Maßnahmen auf die angestrebten Ziele hin ausgerichtet und alle Informationen, etwa Monitoringdaten und Evaluierungsergebnisse genutzt werden, um diese Ziele zu erreichen.

⁷³ Art. 77 bis 87

⁷⁴ Art. 60 bis 62

⁷⁵ gemäß Art. 80 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

136.2 Der RH stellte fest, dass Monitoring und Evaluierung zum Teil nur als formale Anforderung der EU wahrgenommen und erfüllt wurden.

137.1 Es zeigten sich deutliche Unterschiede in den Evaluierungskulturen des BMLFUW sowie der einzelnen überprüften Länder. In Tirol waren Anspruchsniveau und Erkenntnisinteresse der zuständigen Verwaltungsstellen ausgeprägter als in den anderen überprüften Ländern. Den LAG-Managern in Tirol waren – anders als jenen in Kärnten und Salzburg – die Ergebnisse von Evaluierungen der Vorperiode und die Schlussfolgerungen bekannt.

137.2 Nach Auffassung des RH legten die Befragungsergebnisse nahe, dass eine Kultur der Evaluierung im Sinne von Feedback-Kultur und institutionellem Lernen in Tirol stärker ausgeprägt war als in Kärnten und Salzburg.

138.1 Die Evaluierungsberichte der Vorperioden (1995 bis 1999 und 2000 bis 2006) enthielten wiederholt Feststellungen und Empfehlungen zu bestimmten Defiziten in der Ausrichtung und Umsetzung der LEADER-Programme. So wurde z.B. mehrmals eine bessere Operationalisierung horizontaler Ziele empfohlen, etwa Beteiligung von Frauen und Jugendlichen oder Stärkung der interregionalen und internationalen Zusammenarbeit (siehe TZ 151).

138.2 Der RH stellte fest, dass aus den Evaluierungsberichten der Vorperioden für die neue Programmperiode nur teilweise und relativ schwache handlungsanleitende Schlussfolgerungen gezogen wurden. Bei personellen Veränderungen in den zuständigen Abteilungen ging jeweils beträchtliches Wissen über die Vorperioden verloren.

Die Evaluierungskultur im BMLFUW erachtete der RH für verbesserungsfähig im Sinne einer stärker ausgeprägten Wahrnehmung der Auftraggeber- und Eigentümerrolle (Ownership), einer klaren Ablauforganisation im BMLFUW und eines höheren Maßes an Verbindlichkeit im Umgang mit Evaluierungsergebnissen (Verbreitung der Ergebnisse, Follow-up-Verfahren, Aufbau einer angemessenen institutionellen Evaluierungs-Expertise auch innerhalb des BMLFUW).

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Datenqualität

139 Die Evaluierung der Effizienz und Effektivität der Maßnahmen sowie der Ergebnisse und Wirkungen des gesamten Programms erfordert Daten und Informationen, die anhand von EU-Vorgaben zu erheben sind.

140.1 Zur Sicherstellung der Sammlung ausreichend solider Daten und Informationen sah das Programm LE 07–13 vor, dass die Formularerstellung, die Datenerfassung und deren Aufbereitung durch die Zahlstelle erfolgt. Schon bei der Erfassung der Anträge sollten die für das Monitoring und die Evaluierung erforderlichen Indikatoren miterhoben werden. Die Kontrolle der erhobenen Indikatoren war bereits ab dem ersten Jahr der Programmperiode vorgesehen, um den jährlichen Berichtspflichten an die Europäische Kommission sowie der laufenden Bewertung im Rahmen des Begleitausschusses nachkommen zu können.

Bei der Erfüllung der Monitoring- und Evaluierungserfordernisse baute das BMLFUW im Wesentlichen auf vorhandene Strukturen auf. Die Erstellung der Formulare, die Datenerfassung und die Aufbereitung der Daten erfolgt durch die Zahlstelle AMA. Das AMA-Monitoring umfasst im Wesentlichen vier Bereiche: Stammdaten, Bewilligungsdaten, Zahlungsdaten und Daten über Vor-Ort-Kontrollen. Mit der Erfassung der Förderungsanträge werden laut Programm LE 07–13 auch die für Monitoring- und Evaluierungszwecke benötigten Daten erhoben.

140.2 Der RH stellte mit Bezug auf LEADER fest, dass sich das Monitoringsystem nach Programmbeginn noch längere Zeit in der Entwicklung befand und Datenqualität und -zuverlässigkeit deutlich verbesserungsfähig waren. Er bemängelte, dass die gegenüber der Vorperiode vorgenommenen Maßnahmen zur Verbesserung des Erfassungs- und Kontrollsystems bislang nicht ausreichten, um damit eine robuste Grundlage für eine qualitätsvolle Evaluierung der Ergebnisse und Auswirkungen des Programms zu schaffen.

141.1 Plandaten oder Angaben zu den Projektzielen (Soll-Daten) wurden in der AMA-Datenbank nicht erfasst. Ein Vergleich mit den Ist-Daten war daher nicht möglich. Beispielsweise sollten über LEADER je 875 Arbeitsplätze (brutto) für Frauen und Männer, in Summe 770 Vollzeit-Arbeitsplätze (netto) geschaffen werden. Das AMA-Monitoring sah auf Projektebene jedoch keinen Soll-Ist-Vergleich mit Bezug auf geschaffene bzw. gesicherte Arbeitsplätze vor.

Im Qualitätsmanagement-System (QMS) der Länder Kärnten und Tirol wurden dagegen im Förderungsablauf jene Daten, die zur Überprü-

fung der Erreichung der Projektziele sowie für Evaluierungen später erforderlich waren, miterfasst.

141.2 Der RH kritisierte, dass das AMA-Monitoring keine Soll-Ist-Daten über die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze sowie generell über die Erreichung von Projektzielen vorsah, obwohl dieser Mangel bereits in den Halbzeitevaluierungen 2003 und 2005 festgestellt worden war. Der RH empfahl der AMA und dem BMLFUW, die Evaluierungsempfehlung aus der Programmperiode 2000 bis 2006, im Monitoring einheitlich sowohl die Planwerte (bei Antragstellung) als auch die Ist-Werte (bei der Abrechnung) zu erheben, umzusetzen.

141.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Speicherung von Plan-Werten und Ist-Werten im elektronischen System der AMA bisher nicht vorgesehen gewesen. Beide Werte sollten sich jedoch aus den schriftlichen Projektdokumentationen der bewilligenden Stellen ermitteln lassen. Das BMLFUW werde die AMA anweisen, die RH-Empfehlung im Rahmen der LE-Datenbank umzusetzen.*

142.1(1) Jede LAG wurde in der AMA-Datenbank mit einer eigenen achtstelligen Klientennummer geführt, die in der Datenbank das einzig gültige Identifikationsmerkmal der LAG darstellte. Über diese Nummer konnten alle in der Datenbank erfassten LEADER-Projekte einer LAG zugeordnet werden. Die SVL Kärnten monierte im März 2008, dass die Eintragung der LAG-Klientennummern schwierig und fehleranfällig sei.

(2) Der RH stellte im Zuge seiner Erhebung fest, dass ca. 15 % der Förderungsfälle der überprüften Länder in den von AMA übermittelten Daten keiner LAG zuordenbar waren. Dies deshalb, weil entweder die LAG-Klientennummern fehlten oder weil unter der angegebenen Klientennummer keine LAG existierte. Eine LAG-Nummer aus einem anderen Bundesland schien bei einem LEADER-Projekt in Kärnten auf. Ein Projekt ohne LAG-Klientennummer erwies sich bei der Vor-Ort-Einschau des RH als ein nicht LEADER zuordenbares Projekt.

(3) Infolge der RH-Feststellungen erließ die AMA am 29. Juni 2010 eine Arbeitsanweisung an die SVL, die fehlenden LAG-Klientennummern bis 31. Juli 2010 nachzutragen.

142.2 Der RH bewertete das Tätigwerden der AMA als positiv und empfahl der AMA, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die helfen, Probleme bei der Erfassung von LAG-Nummern zu vermeiden.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

142.3 *Die AMA teilte mit, es werde eine datenbanktechnische Maßnahme gesetzt, die den Bewilligungsstellen im Wege einer „list-box“ die Auswahl aus den LAG-Nummern ermögliche.*

143.1 (1) Sechs Forstprojekte in Tirol, bei denen Kosten und Bauschätze richtlinienkonform kombiniert wurden, wiesen in der AMA-Datenbank bewilligte Förderungsbeträge aus, die höher als die bewilligten Kosten dieser Projekte waren. In einem Fall war der Förderungsbetrag um zwei Drittel höher als die Projektkosten. Da die Plausibilitätskontrollen des AMA-Systems ausgeschaltet waren, gab es keine automatisierte Fehlermeldung. Dies führte in statistischen Auswertungen, etwa hinsichtlich der durchschnittlichen Projektgrößen, der bewilligten Förderungsvolumina oder der Förderungssätze, zu falschen Ergebnissen und beeinträchtigte aussagekräftige Vergleiche zwischen den Bundesländern.

In Reaktion auf die Feststellungen des RH nahm das BMLFUW eine Neuregelung der Abrechnung von Bauschbeträgen in Aussicht.

(2) Auch das Land Tirol reagierte noch während der Gebarungsüberprüfung auf die Hinweise des RH und ersuchte die AMA um eine Behebung der unrichtigen Darstellung der betroffenen Forstprojekte in der AMA-Datenbank. Weiters unterzog es andere projektbezogene Auffälligkeiten im Dezember 2010 einer internen Überprüfung und veranlasste im Bedarfsfall Maßnahmen zu deren Behebung.

143.2 (1) Der RH kritisierte, dass die eingerichteten Plausibilitätskontrollen der AMA-Datenbank eine Vermeidung bzw. Behebung der festgestellten Mängel nicht gewährleisteten. Der RH bemängelte die am Beispiel der sechs Forstprojekte aufgezeigte beeinträchtigte Qualität der in der AMA-Datenbank enthaltenen Daten.

(2) Der RH begrüßte die rasche Reaktion des Landes Tirol auf die Feststellungen des RH.

143.3 *Das Land Tirol wies nachdrücklich darauf hin, dass das dargestellte Verhältnis von Förderungen und Kosten bei sechs Forstprojekten in Tirol einzig und allein auf einer fehlerhaften Abbildung in der AMA-Datenbank basiere. In der faktischen Projektumsetzung sei für die Förderung von Leistungen nur dann die Gewährung von Pauschalen zulässig, wenn diese deutlich und nachweisbar unter den tatsächlichen Kosten lägen. Für die Forstprojekte könnten und würden keine über den Kosten liegende Förderungen ausbezahlt.*

- 144.1** Die AMA-Datenbank erlaubte nicht, die sachliche Einheit und spezifische Qualität eines LEADER-Projekts, das aus förderungstechnischen Gründen in zwei Projekte geteilt wurde (zwei Richtlinien, zwei Förderungsstellen, zwei Förderungsverträge), einheitlich abzubilden.
- 144.2** Der RH empfahl der AMA, eine Verknüpfung von zusammenhängenden bzw. verbundenen Projekten in der AMA-Datenbank zu ermöglichen.
- 144.3** *Laut Stellungnahme der AMA diene die Datenbank als Tool für die Tätigkeit der Zahlstelle und nicht für weitergehende Funktionen oder Zwecke. Die Verknüpfung einzelner Projekte sei nicht vorgesehen. Diesbezügliche Änderungen in der laufenden Periode wären nur mit einem nicht vertretbaren Aufwand umzusetzen. Die Empfehlung des RH werde aber für die Abwicklung nach 2013 in Evidenz gehalten und die Umsetzung beim Aufbau der neuen Datenbank für die Förderungsperiode 2014–2020 geprüft.*
- 145.1** In zahlreichen Fällen, vor allem bei Wegebauprojekten, waren Projektbezeichnung und „Bewirtschaftername“ identisch, was die Aussagekraft weiter verringerte. Die geringe Aussagekraft der Projekttitle wurde bereits in einer früheren LEADER-Halbzeitbewertung als erschwerend für die Interpretation und Evaluierung der LEADER-Aktivitäten vermerkt. Während Projekte, die einer Maßnahme zugeordnet wurden, über den Code der Maßnahme interpretiert werden konnten, bestand diese Möglichkeit bei LEADER-Projekten außerhalb von Maßnahmen nicht.
- 145.2** Der RH empfahl der AMA und dem BMLFUW, im Hinblick auf die Qualität von LEADER-Evaluierungen auf aussagekräftigere Projekttitle zu achten.
- 145.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die bewilligenden Stellen aufgefordert worden, auf aussagekräftige Projekttitle zu achten. Aus Sicht des BMLFUW werde dies die Arbeit der LEADER-Evaluatoren erleichtern, die Qualität der Evaluierung aber nur marginal beeinflussen. Aussagekräftige Projekttitle seien jedoch für das Monitoring durch das BMLFUW von großer Relevanz, da dieses sich in seinen Analysen weitgehend an den Projekttiteln orientieren müsse.*
- 146** Das Programm-Monitoring des Bundes (AMA-Monitoring) stellte vorrangig auf die Bedürfnisse einer Zahlstelle für einzelbetriebliche Agrarförderungen ab. Die Breite und Komplexität des LEADER-Ansatzes und die Vielfalt von LEADER-Projekten waren im AMA-Monitoring nur

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

unzulänglich abgebildet. Im Fokus des Programm-Monitorings standen eher die finanzielle Umsetzung (Mittelabfluss) und weniger die Fortschritte bei der Erreichung der Programmziele. Das AMA-Monitoring erlaubte beispielsweise nicht die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nach der Zahl der gender-spezifischen Projekte.

147.1 Die AMA legte den bewilligenden Stellen nahe, die Evaluierungsdatenblätter bei Projektende zu befüllen. Im Zusammenhang mit der Halbezeitevaluierung 2010 wurde von den Evaluatoren erhoben, dass von 1.408 Zahlungsdatenblättern nur 591 auch befüllte Evaluierungsdatenblätter aufwiesen.

Tabelle 22: Zahlungsdatenblätter – Evaluierungsdatenblätter			
Programm LE 07–13	Zahlungsdatenblätter	Evaluierungsdatenblätter	Anteil der Evaluierungsdatenblätter
	Anzahl		in %
Schwerpunkt 1	291	34	11,7
Schwerpunkt 2	101	0	–
Schwerpunkt 3	774	429	55,4
Schwerpunkt 4	242	128	52,9
Insgesamt	1.408	591	42,0

Quelle: Evaluierungsbericht 2010

Die mangelhafte Qualität und Plausibilität der Angaben in den Evaluierungsdatenblättern ermöglichte den Evaluatoren der Halbzeitbewertung 2010 nur sehr eingeschränkte Aussagen über die Wirksamkeit vieler Maßnahmen.

147.2 Der RH kritisierte, dass die bewilligenden Stellen zum Großteil nicht bzw. nur mangelhaft auf die verpflichtende Befüllung der Evaluierungsdatenblätter achteten, und dies nur bei Projektende, wodurch ein Soll-Ist-Vergleich verunmöglicht wurde.

Der RH empfahl der AMA und dem BMLFUW, die zeitgerechte umfassende Befüllung der Evaluierungsdatenblätter sicherzustellen.

147.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es entsprechende Anweisungen erteilt; es verwies diesbezüglich auch auf seine Stellungnahme zu TZ 50. Die Durchführung der Letztzahlung sei mittlerweile nur

mehr möglich, wenn das Evaluierungsdatenblatt vollständig ausgefüllt sei. Die Befüllung der Datenblätter obliege den bewilligenden Stellen, insbesondere in den Ländern, und werde regelmäßig kontrolliert und überwacht.

147.4 Der RH nahm die ergriffenen Maßnahmen zur Kenntnis und unterstrich abermals (TZ 50) die Bedeutung einer ausreichenden Präzisierung der Anforderungen an das AMA-Monitoring durch das BMLFUW.

148 Ziele und Indikatoren in den AMA-Anträgen waren so allgemein formuliert, dass sie für alle Projekte und ländlichen Regionen gelten konnten bzw. keine Steuerungsfunktion erfüllten.

Methoden und
Wirkungsmodell

149 Ein Schlüsselement der Evaluierung ist das von der Europäischen Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft) vorgegebene Wirkungsmodell. Aus vorab getroffenen Annahmen über bestimmte Wirkungsbeziehungen ergibt sich die sogenannte „Interventionslogik“. Ausgangspunkt sind sozioökonomische und ökologische Probleme, zu deren Lösung das Programm LE 07–13 beitragen sollte. Die Wirkungskette beginnt mit den Finanzmitteln (Input), die in verschiedene Aktivitäten fließen. Die Wirkungen lassen sich unterscheiden in unmittelbare Outputs, Ergebnisse und indirekte Wirkungen. Die Aktivitäten dienen der Erreichung verschiedener Ziele, wobei operationale, spezifische und übergreifende Ziele unterschieden werden.

Die Indikatoren zeigen, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht werden. Sie können statistische Daten, aber auch qualitative Schätzungen oder logische Annahmen umfassen. Unterschieden werden Input- und Output-Indikatoren, Ergebnis- und Wirkungs-Indikatoren. Für spezielle Fragestellungen werden jeweils eigene Forschungsarbeiten beauftragt.

150.1 In den Evaluierungen der LEADER-Vorperioden stützten sich die Evaluatoren in hohem Maße auf die Aussagen lokaler und regionaler Akteure und verwiesen regelmäßig darauf, dass sensiblere Wirkungsmodelle und feinere Sensorien erforderlich wären, um die direkten und indirekten respektive längerfristigen Wirkungen von LEADER-Prozessen angemessen abbilden zu können.

150.2 Der RH verkannte nicht die Schwierigkeit der Erfassung indirekter Wirkungen in einem heterogenen Kontext, zumal jede Maßnahme vielfältige bzw. erst längerfristig erkennbare Wirkungen entfalten kann.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Er empfahl dem BMLFUW, den fachlichen Austausch über Methoden der Wirkungsevaluierung beispielsweise auch im Wege systematischer Qualitätskontrollen der Evaluierungsberichte vor Abnahme und durch Peer Review-Verfahren zu stärken. Ergänzend zur In-House-Vergabe von Evaluierungsaufträgen sollten auch Ausschreibungen und wettbewerbliche Vergaben sowie internationale Kooperationen erfolgen.

150.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW enthielten die an die Europäische Kommission gerichteten jährlichen Zwischenberichte der Jahre 2007 und 2008 erste Darstellungen über Aktivitäten der Evaluatoren. Beschreibungen des fachlichen Austauschs über Evaluierungsmethoden erfolgten in den jährlichen Zwischenberichten der Jahre 2009 und 2010, welche Ausführungen zum Anpassungsbedarf der vorgegebenen Indikatoren, zu Wirkungsmessungen und zum zusätzlichen Evaluierungsbedarf mitumfassten. Im Jahr 2011 habe im Rahmen eines Seminars ein intensiver fachlicher Austausch zwischen deutschen und österreichischen Evaluatoren über Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Halbzeitevaluierung stattgefunden.*

Zu den Evaluierungstätigkeiten im Bereich LEADER merkte das BMLFUW an, dass diese grundsätzlich durch die Experten der Bundesanstalt für Bergbauernfragen erfolgten. Zur Unterstützung der Analysen der Evaluatoren seien zwei Evaluierungsprojekte an externe Auftragnehmer vergeben worden.

150.4 Der RH würdigte die Ausführungen des BMLFUW als grundsätzlich positiv, unterstrich aber die Notwendigkeit für das BMLFUW, seine Bemühungen um bessere systemische Grundlagen für anspruchsvolle Wirkungsevaluierungen voranzutreiben.

Evaluierungserkenntnisse

151.1 Wie nachstehende Tabelle erhellt, zeigten die Evaluierungen der LEADER-Programme seit dem Jahr 1995 – wenn auch mit unterschiedlichen Akzentsetzungen – bestimmte Problemfelder wiederholt auf.

Tabelle 23: Evaluierungsfeststellungen

Feststellungen bzw. Empfehlungen	Ex-post-Evaluierung LEADER II (1995–1999)	Halbzeit-evaluierung 2003 und Update 2005 LEADER+ (2000–2006)	Ex-ante-Evaluierung 2006 LE 07–13	Halbzeit-evaluierung 2010 LE 07–13
sektorübergreifenden, integrierten und innovativen Ansatz stärken	x	–	x	x
Kooperation und Vernetzung ausbauen	x	x	x	x
institutionelle Vertretung von Frauen in LEADER-Gremien verbessern, Anliegen von Frauen und Jugendlichen stärker berücksichtigen	x	x	x	x
Monitoring verbessern (insbesondere durch einheitliche Erfassung aussagekräftiger Daten und Soll-Ist-Vergleiche sowie geeigneter Indikatoren)	x	x	x	x

Quelle: RH

151.2 Der RH bemängelte die geringen Lerneffekte und empfahl dem BMLFUW, aus Evaluierungserkenntnissen entsprechend verbindliche Schlussfolgerungen für die künftige Programmumsetzung zu ziehen.

151.3 Das BMLFUW stimmte dieser Empfehlung grundsätzlich zu, deren konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit der zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben für die Programmperiode ab 2014 erfolgen.

152.1 Das BMLFUW legte im Dezember 2008 unter Berücksichtigung der Halbzeitevaluierungen 2003 und 2005 eine Programmbilanz über LEADER+ (2000 bis 2006) vor.

Demnach wurden in der Periode 2000 bis 2006 durch LEADER+ ca. 600 neue Arbeitsplätze geschaffen, davon 60 % Frauenarbeitsplätze. Die Ziele gemäß Programmplanung (574 neue Arbeitsplätze) galten somit als erfüllt. Die dafür eingesetzten öffentlichen Mittel beliefen sich auf knapp 110 Mill. EUR. Die Arbeitsplatzeffekte waren aus Sicht der Evaluatoren jedoch stark überschätzt, u.a. weil es keine einheitlichen Regeln für die Erfassung von Arbeitsplatzzahlen im Monitoring gab. Sie empfahlen den für LEADER+ verantwortlichen Stellen, bei Projektantrag und Abrechnung Plausibilitätsprüfungen durchzuführen, um aussagekräftigere Daten über die Arbeitsplatzeffekte zu gewinnen.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

- 152.2** Der RH verwies auf seine Kritik der Datenqualität (TZ 140) und bemängelte, dass in der Programmperiode 2007 bis 2013 der Vervielfachung des Mitteleinsatzes für LEADER nur eine Verdreifachung der angestrebten Bruttoarbeitsplätze bzw. nicht einmal eine Verdoppelung der angestrebten neuen Arbeitsplätze gegenüberstand (TZ 33).
- Ex-ante-Evaluierung des Programms LE 07-13 **153.1** Gegenstand der Ex-ante-Evaluierung war der erste Entwurf des Programms LE 07-13 vom 16. Februar 2006, der bis zur Genehmigung durch die Europäische Kommission im Oktober 2007 noch grundlegend überarbeitet wurde.
- Zusammenfassend empfahl die Ex-ante-Evaluierung mit Bezug auf LEADER, die inhaltliche Breite und Tiefe der lokalen Entwicklungsstrategien durch ein sorgfältiges Auswahlverfahren sicherzustellen und die Diversifizierungs- und Innovationsmöglichkeiten im ländlichen Raum auszuloten. Die Programmperiode 2007 bis 2013 wurde als Chance gesehen, „die Entwicklungsbemühungen im ländlichen Raum zu intensivieren und auf Bereiche auszudehnen, die bisher aufgrund beschränkter Ressourcen oder mangelnder Kooperationsbemühungen nicht realisiert werden konnten.“ Dazu zählten insbesondere die stärkere Beteiligung von Frauen, die territoriale Zusammenarbeit und eine stärkere sektorübergreifende Ausrichtung des Programms, wie auch die Abstimmung mit anderen Politikbereichen, die wesentliche Auswirkungen auf ländliche Gebiete beinhalten.
- 153.2** Der RH gelangte in Summe zu der Auffassung, dass diese Chance bisher nicht genutzt wurde und dass mit dem gegenüber der Vorperiode beträchtlich höheren Mitteleinsatz ein deutlich höherer Nutzen für das Gemeinwohl erzielbar wäre.
- 153.3** *Laut Stellungnahme des Landes Tirol seien auf Landesebene Maßnahmen zur Erhöhung der Professionalität im Umgang mit dem Thema Gender Mainstreaming bzw. Chancengleichheit geplant. Beispielsweise werde eine präzisere Umsetzung des Themas Gender Mainstreaming in den Bereichen Projektkonzeption, Förderungsentscheidung bzw. die Anwendung ganzheitlicher Ansätze bei Kosten-Nutzen-Betrachtungen angestrebt.*
- 153.4** Der RH würdigte positiv, dass das Land Tirol entsprechende Maßnahmen beabsichtigte.

Halbzeitbewertung
2010 des Programms
LE 07-13

154.1Die vom BMLFUW beauftragte Halbzeitbewertung 2010 kam mit Bezug auf die Umsetzung von LEADER in den Jahren 2007 bis 2009 zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen:

- Die Interpretation der EU-Vorgaben zum LEADER-Mainstreaming in Österreich (vor allem auf Ebene der Länder) schränkte die Anwendung der LEADER-Grundsätze ein.
- LEADER wurde (stärker als in der vergangenen Periode) auf den Primärsektor ausgerichtet.
- Es wurden primär Projekte mit land- und forstwirtschaftlichem Bezug (65,1 %) umgesetzt, die Zahl der sektorübergreifenden Projekte war gering.
- In der Umsetzung sektorübergreifender Projekte läge ein wesentliches Potenzial für die Entwicklung der ländlichen Regionen, der sektorübergreifende Ansatz wäre daher zu stärken, die Projektvielfalt zu erhöhen.
- Mehr als ein Drittel der LAG hatte Probleme, sektorübergreifende Projektanträge einer Maßnahme zuzuordnen, nahezu 50 % hatten Zuordnungsprobleme bei Projekten zu sozialen, kulturellen Themen und zu Chancengleichheit.
- Das „Denken in Maßnahmen“ behinderte Innovationen.
- Für Initiativen, die in keine der bestehenden Förderungsmaßnahmen passen, sollten geeignete Maßnahmen bzw. Budgetansätze, die für sektorübergreifende und experimentelle Projektvorhaben offen sind, geschaffen werden.
- Verwaltungsverbesserung (Regional Governance) und die Zusammenarbeit zwischen den ländlichen Gebieten hatten in der Umsetzung bisher weniger Aufmerksamkeit als in der vergangenen Periode.
- Die Gewichte im Governance-Prozess haben sich zugunsten der Länder verschoben, der Einfluss der Agrarabteilungen der Länder ist zum Teil stark gestiegen.
- Die Umsetzung und Projektverantwortlichkeit liegen (formal) bei den LAG-Managern, die Entscheidungen über die Durchführbarkeit von Projekten dagegen bei den Förderungsstellen der Bundesländer.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

- Die Autonomie der LAG bei der Projektauswahl wurde durch die SVL-Einflussnahmen auf die Projektgenehmigungen sichtlich eingeschränkt. Eine ausreichende Verankerung des Bottom-up-Ansatzes und der Autonomie der LAG wäre daher sicherzustellen.
- LAG-Manager hatten weniger Zeit und Spielraum, sich um die Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete zu bemühen.
- Die Maßnahmen des Programms LE 07-13 sind kaum auf die aktive Ausweitung der Kapazitäten und eine breitere Beteiligung lokaler Partner ausgerichtet.
- Es gab nur eine geringe Zahl an Kooperationsprojekten. Deren Vorbereitung, Planung und Realisierung wurde von den SVL nicht als zentrale Aufgabe der LAG gesehen und daher kaum unterstützt.
- Der Ansatz der integrierten Regionalentwicklung spielte in der Programmumsetzung nur mehr eine untergeordnete Rolle.
- Netzwerkaktivitäten (u.a. auch bezüglich Weiterbildung) wurden durch mangelnde zeitliche und finanzielle Ressourcen sowie fehlende Unterstützung seitens der SVL eingeschränkt und sollten zukünftig verstärkt berücksichtigt werden.
- Das Monitoringsystem wäre weiter zu verbessern, auf vollständige Datenbestände wäre zu achten.
- Neben erfahrenen Evaluierungsexperten sollten in die künftige Ex-post-Evaluierung von LEADER auch neue Experten einbezogen werden.
- Die lang erhobene Forderung nach angemessener gendergerechter Besetzung der Gremien zeigte erste Wirkungen: Der Anteil an LAG-Managerinnen erreichte im Oktober 2010 40 %, der Anteil an LAG-Obfrauen betrug dagegen nur etwa 5,8 %. In den Projektauswahlgremien der LAG lag der Anteil der Frauen nur bei einem Zehntel aller LAG bei über 50 %.

154.2 Diese Feststellungen und Empfehlungen der Halbzeitbewertung deckten sich weitestgehend mit den Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen des RH.

Ergebnisse der Fragebogenerhebung des RH

155 Probleme bei der Vorfinanzierung und Eigenmittelaufbringung durch die Projektträger wurden von 17 der 21 befragten LAG-Manager (siehe TZ 1) als wesentliche Engpassfaktoren genannt. Fast ebenso viele (16 von 21) sahen den Verwaltungs- und Kontrollaufwand als Hemmnis, wobei Salzburg und Kärnten hier relativ mehr Nennungen als Tirol aufwiesen. Auch Engpässe bei der nationalen Kofinanzierung und die hohe Komplexität (viele Förderungsstellen und Richtlinien) zählten zu den am häufigsten genannten Problemen, insbesondere von Seiten der Salzburger LAG-Manager.

Mehr als die Hälfte der befragten LAG-Manager war der Ansicht, die Programmumsetzung wäre durch eine Verringerung des Verwaltungs- und Dokumentationsaufwands zu verbessern. Vor allem die Salzburger LAG-Manager vertraten diese Position. Knapp die Hälfte der LAG-Manager sah Verbesserungspotenzial durch klare, einheitliche Richtlinien bzw. One-stop-Shops für LEADER-Projekte.

Berücksichtigung der Anliegen von Frauen

EU-Anforderungen

156 Der gemeinsame Rechtsbestand der EU verpflichtet die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten zu einer aktiven und integrierten Gleichstellungspolitik. Daher sind auch in den EU-Programmen geeignete Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern vorzusehen und umzusetzen.

Der Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates besagt, dass die EU bei ihren Aktionen zugunsten der ländlichen Entwicklung darauf achtet, einerseits Ungleichheiten zu beseitigen und andererseits die Gleichstellung von Männern und Frauen sowie die Nichtdiskriminierung zu fördern.

Verankerung der Gleichstellung von Männern und Frauen im Programm LE 07-13

157.1 Das Thema „Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung“ wurde im vorletzten Kapitel des Programms LE 07-13 in Form appellhafter Aussagen behandelt und nicht als integraler Programmbestandteil systematisch aufbereitet. Es fand in den Prioritäten, Schwerpunkten und Maßnahmen sowie in der indikativen Mittelaufteilung keinen Niederschlag.

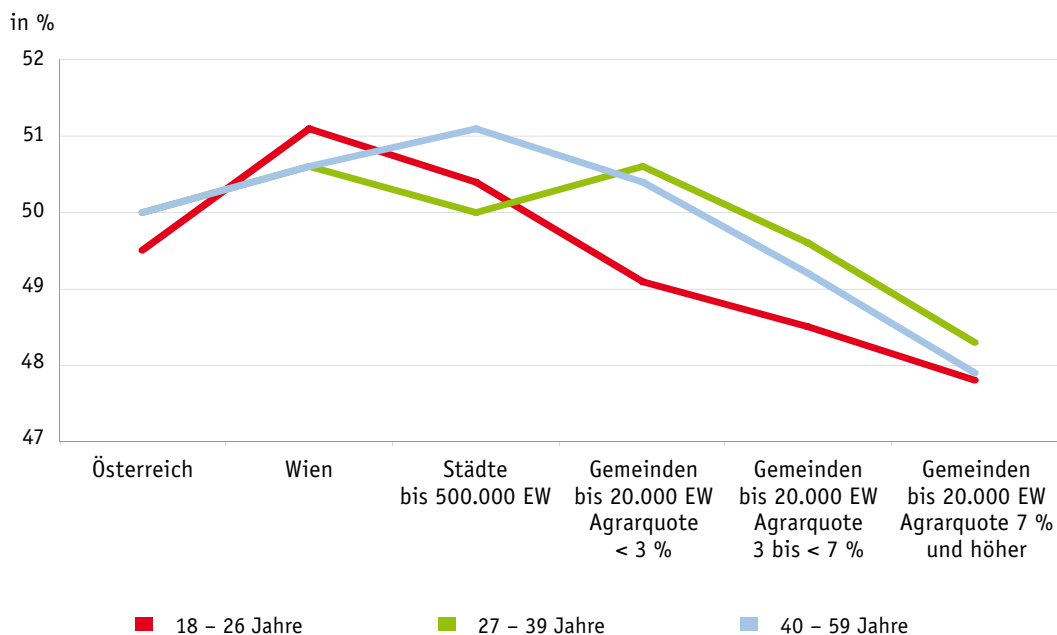
Obgleich es das oberste Ziel des Programms LE 07-13 war, den ländlichen Raum funktionsfähig, vital und attraktiv zu erhalten, wurde beispielsweise die Abwanderung von Frauen aus dem ländlichen Raum oder die geringe Repräsentanz von Frauen in agrarischen Instituti-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

onen und Entscheidungsgremien in der Stärken-Schwächen-Analyse des Programms nicht systematisch untersucht.

Das Programm LE 07-13 ging u.a. von der – nicht näher belegten – Annahme aus, dass das Geschlechterverhältnis in den ländlichen Regionen ausgeglichener sei als in den urbanisierten Gebieten. Laut Statistik Austria (Frauenbericht 2010) wies der ländliche Raum einen Männer-überschuss auf: Je höher die Agrarquote, desto niedriger der Frauenanteil. In kleinen Gemeinden mit hoher Agrarquote war der Frauenanteil durchwegs um 2 bis 3 Prozentpunkte niedriger als in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (EW).

Abbildung 11: Frauenanteil nach Raumtypen



Quelle: RH auf Basis von Daten (2009) der Statistik Austria in: Frauenbericht 2010, Kapitel 6, Tabelle 6.3, S. 298

157.2 Der RH bemängelte, dass das Thema der Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum im Programm LE 07-13 unzulänglich und unsystematisch – anstatt als integraler Programmbestandteil – behandelt wurde. Der RH kritisierte die mangelhaften Analysen im Programm LE 07-13 zum Ziel der Gleichstellung der Frauen im ländlichen Raum und empfahl dem BMLFUW, in der künftigen Strategie- und Programmerstellung aus einer systematischen Analyse umsetzungsorientierte Maßnahmen abzuleiten.

Der RH empfahl dem BMLFUW ferner, in künftigen Programmen im Hinblick auf das Ziel der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums von Anfang an konkrete und anhand von ausgewiesenen Indikatoren überprüfbare Ziele in Bezug auf die Gleichstellung vorzusehen.

157.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde sich die künftige Strategie wie bisher an den Vorgaben der EU-Politik zu orientieren haben. Hinkünftig werde die Strategieerstellung nicht alleinige Aufgabe des BMLFUW sein, sondern im Wege der Partnerschaftsvereinbarung zu erfolgen haben. Das BMLFUW gehe davon aus, dass das für Gleichstellungsfragen koordinierend verantwortliche BKA seinen Einfluss in dieser Hinsicht geltend machen werde.*

Was die Programmerstellung betrifft, betonte das BMLFUW, es werde der Gleichstellung bzw. Chancengleichheit – wie auch in dieser Periode – im Rahmen der Möglichkeiten des Programms eine hohe Aufmerksamkeit widmen. In seiner Empfehlung sei der RH jedoch bedauerlicherweise schuldig geblieben darzulegen, welche konkreten Ziele seiner Meinung nach in Bezug auf die Gleichstellung vorzusehen seien, um die Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums zu erhalten und mit welchen Indikatoren dies gemessen werden könnte.

Im Übrigen betonte das BMLFUW, dass die Reihung des Kapitels „Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung“ an vorletzter Stelle im Programmtext lediglich auf die einheitlichen Vorgaben der EU zum Programminhalt zurückzuführen wäre. Die Reihung sei keinesfalls mit einer Wertung des Kapitels als „unwichtig“ gleichzusetzen.

157.4 *Der Aussage des BMLFUW, der RH sei die Nennung konkreter Ziele in seiner Empfehlung schuldig geblieben, entgegnete der RH, dass die Ausformulierung und Operationalisierung von Programmzielen Aufgabe des BMLFUW als programmverantwortliche Stelle ist. Insbesondere wäre es Aufgabe des BMLFUW gewesen, spezifische Gleichstellungsmaßnahmen für einen funktionsfähigen ländlichen Raum aus einer Analyse der Ausgangslage sowie unter Einbeziehung von Erkenntnissen aus Evaluierungen abzuleiten und zu konkretisieren. Das BMLFUW jedoch verzichtete auf eine systematische Analyse der Ausgangslage, wie beispielsweise der Abwanderung von Frauen aus dem ländlichen Raum.*

Grundsätzlich verwies der RH auf seine dargelegten Feststellungen, die keine hohe Aufmerksamkeit des BMLFUW für Fragen der Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Raum erkennen ließen. Der RH trat dem Missverständnis entgegen, er leite aus der Positionierung des Kapitels dessen geringe Bedeutung ab. Der Fokus der Aussage der TZ 157 lag nicht auf der Verortung des Kapitels, sondern auf der fehlenden systematischen Aufbereitung des Themas. Der RH vermerkte, dass die Stellungnahme des BMLFUW auf die kritisierten Sachverhalte nicht einging. Er hielt somit an seiner Empfehlung fest.

Kinderbetreuung

158.1 Die ländliche Entwicklung sollte gemäß den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft auch zur Erreichung der Wachstums- und Beschäftigungsziele der EU beitragen. Zur Umsetzung dieser Prioritäten waren die Mitgliedstaaten aufgefordert, Kernaktionen zu unterstützen, welche gemäß den strategischen Leitlinien auch die „Förderung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt“ beinhalten könnten: „Dazu kann auch der Aufbau einer Kinderbetreuungsinfrastruktur gehören, möglicherweise in Kombination mit Initiativen zur Gründung kleiner Unternehmen, die für den ländlichen Raum relevante Tätigkeiten und örtliche Dienstleistungen anbieten.“⁷⁶

Etwa die Hälfte der 21 LAG in den Bundesländern Kärnten, Salzburg und Tirol vermerkte das Thema Kinderbetreuung in der Stärken-Schwächen-Analyse ihrer lokalen Entwicklungsstrategien als Problem.

Das BMLFUW stellte jedoch in parlamentarischen Anfragen sowie im Begleitausschuss wiederholt grundsätzlich klar, dass Kinderbetreuung eine von anderen Stellen zu besorgende „staatliche Aufgabe“ sei und nicht in der Kompetenz des BMLFUW liege. Das Programm LE 07-13 und die Sonderrichtlinie LEADER sahen keine klare Abgrenzung zwischen der Kinderbetreuung als staatlicher Aufgabe und Kinderbetreuungsprojekten vor, die der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums dienten und daher für eine LEADER-Förderung in Betracht kamen.

158.2 Nach Auffassung des RH nützte das BMLFUW den vorhandenen weiten Spielraum in LEADER nicht. Er empfahl dem BMLFUW zu prüfen, ob LEADER-Mittel für Kinderbetreuungsprojekte unter bestimmten Voraussetzungen zur Verfügung gestellt werden können (etwa wenn ein Projekt den LEADER-Kriterien insbesondere aufgrund des innovativen oder kooperativen Gehalts entspricht und bottom-up mit Pilotcharakter getragen ist; siehe TZ 112).

⁷⁶ Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013), ABl. Nr. L 55 vom 25. Februar 2006



158.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW sei nicht ausgeschlossen, dass in einzelnen LAG Bottom-up-Projekte umgesetzt worden seien und noch entstünden, die zwar keine flächendeckende professionelle Kinderbetreuungsinfrastruktur gewährleisteten, aber im kleinen Rahmen innovative Kinderbetreuung abseits und als Ergänzung zu den kommunalen Einrichtungen ermöglichten. Die LEADER-Richtlinie sehe solche Möglichkeiten vor. Voraussetzung dafür sei, dass die Region das wolle und der nationale Kofinanzierungsgeber dafür vorhanden sei.

158.4 Der RH teilte die Auffassung des BMLFUW, dass die Umsetzung von Kinderbetreuungsprojekten grundsätzlich möglich ist, sah sich jedoch in seiner Kritik bestätigt, dass das BMLFUW den dafür vorhandenen Spielraum in LEADER nicht nutzte. Er wiederholte daher seine Empfehlung, die Voraussetzungen für die Zulässigkeit bestimmter Kinderbetreuungsprojekte zu präzisieren und dafür auch nationale Kofinanzierungsmittel vorzusehen.

Vertretung
von Frauen in
Institutionen

159 Gemäß dem Programm LE 07-13 sollten Frauen in allen Gremien der LAG entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung vertreten sein, zumindest sollte jedoch die kritische Masse, die mit einem Drittel spezifiziert wurde, angestrebt werden. Die LAG sollten in ihren lokalen Entwicklungsstrategien Gender Mainstreaming berücksichtigen und favorisieren.

160.1(1) Zu LEADER-Regionen bzw. LAG schlossen sich primär Gemeinden, Tourismusverbände, Wirtschafts- und Sozialpartner, Unternehmen und Vereine zusammen. Deren Funktionäre – vorwiegend Männer – bildeten die Leitungs- und Entscheidungsgremien der die ländliche Entwicklung tragenden Institutionen. In der Landwirtschaftskammer, der Interessenvertretung der Bauern und Bäuerinnen, waren Frauen im Jahr 2009 mit einem Anteil von 15 % vertreten. In Tirol betrug der Anteil 9 %, in Kärnten 14 % und in Salzburg 17 %.

(2) Das BMLFUW stellte in verschiedenen parlamentarischen Anfragen grundsätzlich klar, dass dieses Thema nicht in seiner Kompetenz bzw. in seinem Einflussbereich läge.

(3) Bei einigen LAG in Salzburg und Kärnten wurden Frauen verstärkt in die Projektauswahlgremien aufgenommen, um ihre formal geringe Repräsentanz auszugleichen und um zu gewährleisten, dass die Anliegen von Frauen in der Projektauswahl Berücksichtigung fanden.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

160.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der derzeitige Stand der Frauenrepräsentanz in LEADER-Gremien nicht den EU-Vorgaben entspricht und dass trotz parlamentarischer Anfragen und Entschließungsanträge keine ausreichend wirksamen Aktivitäten und bewusstseinsbildenden Maßnahmen gesetzt wurden. Er empfahl dem BMLFUW, auch bei fehlender formaler Repräsentanz sicherzustellen, dass die Anliegen von Frauen in den LEADER-Projektauswahlgremien ausreichend berücksichtigt werden, sowie im Umsetzungsprozess mit den zuständigen Verwaltungsstellen enger zu kooperieren.

160.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW müsse die Repräsentanz von Frauen in den Projektauswahlgremien der LAG gemäß Sonderrichtlinie am Ende der laufenden Periode signifikant verbessert sein. Von Top-down-Eingriffsmöglichkeiten habe das BMLFUW für diese Periode Abstand genommen, weil sie auf den pädagogischen Effekt der Zielvorgabe vertraue und weil gesellschaftliche Prozesse, wie die aliquote Repräsentanz in Entscheidungsgremien, auch ihre Zeit bräuchten. Sollten diese pädagogischen und die im Rahmen der Arbeitsgruppe Chancengleichheit gesetzten Maßnahmen nur eine ungenügende Wirkung zeigen, wäre für die Auswahl der LAG in der nächsten Periode vorzusehen, nur jene LAG anzuerkennen, die bereits am Beginn der Förderungsperiode in ihren Auswahlgremien eine Frauenrepräsentanz im Ausmaß der „kritischen Masse“ hätten.*

160.4 Der RH betonte, dass ausreichend wirksame Aktivitäten und bewusstseinsbildende Maßnahmen noch im Laufe dieser Periode zu setzen sind, um die bestehenden Programmziele (siehe TZ 159) zu erreichen.

Horizontaler Ansatz
des BMLFUW

161.1 Das BMLFUW verfolgte mit Bezug auf die Gleichstellung von Männern und Frauen im ländlichen Raum wie in den vorangegangenen Programmperioden einen ausschließlich horizontalen Ansatz. Das BMLFUW ging dabei von der Annahme aus, dass Frauen gleichberechtigt Zugang zu dem Förderungsangebot hätten, da alle Maßnahmen förderungstechnisch gesehen „geschlechterunspezifisch“ gestaltet seien.

Ungeachtet des aus Sicht des BMLFUW gleichberechtigten Zugangs von Frauen zu dem Förderungsangebot könnten geschlechtsspezifische, sachlich nicht begründbare Unterschiede in der Nutzung dieses Förderungsangebots vorliegen, wie nachfolgendes Beispiel zeigt:

Beispiel Antragsverhalten von Frauen und Männern

Im Rahmen von LEADER wurde die Erstellung, Neugestaltung oder Erweiterung von Homepage-Projekten gefördert. Bis Ende 2010 wurden 146 Anträge bewilligt, davon entfielen 32 auf Frauen, 65 auf Männer und 49 auf juristische Personen. Pro Projekt wurden im Durchschnitt Kosten von 5.705 EUR beantragt, der Förderungssatz betrug 50 %.

Die Bandbreite der beantragten Kosten reichte bei Frauen von 120 EUR bis 11.460 EUR, bei Männern von 990 EUR bis 18.660 EUR.

Die von Frauen zur Förderung eingereichten Homepage-Projekte wiesen im Durchschnitt um rd. 1.151 EUR geringere Kosten auf als jene von Männern. Frauen veranschlagten für Homepage-Projekte somit im Durchschnitt nur rd. 78 % der Kosten, die Männer dafür veranschlagten. Dementsprechend erhielten Frauen pro Homepage-Projekt um durchschnittlich rd. 576 EUR weniger Förderung als Männer.

161.2 Der RH wies darauf hin, dass der horizontale Ansatz des BMLFUW nicht geeignet war, bestehende geschlechterspezifische Unterschiede – die beispielsweise bereits im Antragsverhalten zum Ausdruck kommen könnten – wirksam abzubauen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, anhand von Analysen ausgewählter Maßnahmen der Frage auf den Grund zu gehen, ob nicht systematische Unterschiede im Antragsverhalten von Frauen und Männern bestehen. Allfällige Unterschiede, etwa bei der Anzahl der Anträge oder der Höhe der beantragten Kosten, wären seitens der Förderungsstellen auf ihren sachlichen Grund zu hinterfragen. Die Förderungsstellen hätten dabei sicherzustellen, dass die beantragten Kosten von Projekten weder zu niedrig noch zu hoch sind.

161.3 *Das BMLFUW stimmte der Auffassung des RH zu, dass die Förderungsstellen – unabhängig vom Geschlecht des Antragstellers – auf die sachgerechte Höhe der beantragten Kosten Bedacht zu nehmen hätten. Das BMLFUW könne jedoch aus der Darstellung in TZ 161 bezüglich des Antragsverhaltens von Frauen und Männern keine Schlussfolgerungen ziehen. Das Beispiel sei für das BMLFUW nicht nachvollziehbar. Die Entwicklung von Homepages sei zudem eine quantitativ zu wenig bedeutsame Projektkategorie, als dass sich daraus generalisierbare Rückschlüsse auf ein unterschiedliches Antragsverhalten von Frauen und Männern ableiten ließen. Falls es zutrefte, dass Frauen kleinere Projekte einreichten als Männer, so könne das BMLFUW daraus keine Diskriminierung von Frauen ableiten. Die aus Sicht des BML-*

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

FUW zutreffende Frage sei lediglich, ob den Anträgen von Frauen systematisch eine geringere Förderungsintensität zugestanden werde als jenen von Männern. In diesem Fall läge ein klarer Richtlinienverstoß in Form einer negativen Diskriminierung vor. Das BMLFUW werde diesem durch die Recherchen des RH in den Raum gestellten Verdacht systematisch nachgehen.

161.4 Der RH machte darauf aufmerksam, dass die Höhe eines Förderungsbetrags nicht nur von der Förderungsintensität, sondern auch von der Höhe der genehmigten Projektkosten abhängt. Ein Abstellen allein auf die Höhe der Förderungsintensität greift daher zu kurz. Es wäre der Frage nachzugehen, ob sich die Höhe der von Frauen und Männern – unter sonst vergleichbaren sachlichen Bedingungen – beantragten und von den Förderungsstellen genehmigten Kosten unterscheidet. Dies könnte mittels geeigneter (statistischer) Methoden etwa im Rahmen von Evaluierungen analysiert werden. Aus allfällig feststellbaren systematischen Unterschieden wären gegebenenfalls Schlussfolgerungen für die Antragsprüfung im Einzelfall zu ziehen. Die Aufmerksamkeit der Förderungsstellen auf den Abbau allfälliger, sachlich nicht begründeter Unterschiede in der Höhe der beantragten und bewilligten Kosten könnte u.a. im Rahmen der vom BMLFUW angesprochenen „breiten Gender-Schulung der in der Abwicklung tätigen Personen“ erhöht werden (siehe Stellungnahme des BMLFUW zu TZ 163). Abschließend hielt der RH fest, dass er keine Feststellungen in Bezug auf Richtlinienkonformität getroffen hatte.

162.1 Seit dem Jahr 2003 wurde zum Thema der Gleichstellung von Frauen und Männern im ländlichen Raum eine Reihe parlamentarischer Anfragen, Entschlüsse sowie Empfehlungen der § 7-Kommission⁷⁷ an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gerichtet. Ziele dieser Initiativen waren die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Aus- und Weiterbildungsprogramme für Frauen im ländlichen Raum, die Förderung von Frauen als Meinungsbildnerinnen und Entscheidungsträgerinnen in regionalen Entwicklungsprozessen sowie eine ausgewogene Besetzung relevanter Entscheidungsgremien.

162.2 Der RH kritisierte, dass das BMLFUW im Rahmen von LEADER keine konkreten Maßnahmen im Sinne der Entschlüsse sowie Empfehlungen der § 7-Kommission setzte.

⁷⁷ Dabei handelt es sich um ein im Landwirtschaftsgesetz 1992 in § 7 vorgesehenes sozialpartnerschaftlich besetztes Gremium zur Beratung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

- 163.1** Entgegen den Intentionen des Programms LE 07–13 wurde in Österreich nur eine geringe Anzahl sozial innovativer Projekte verwirklicht. Das Programm LE 07–13 bzw. die Sonderrichtlinie LEADER setzten keine positiven Anreize für derartige Projekte von bzw. für Frauen. Es wurde auch nicht systematisch untersucht, ob die Projektauswahl- und Abwicklungsverfahren für solche Projekte angemessen waren oder ob für solche Projektvorschläge bereits im Vorfeld ein erhöhtes Risiko bestand, ausgeschlossen zu werden oder an bestimmten Anforderungen (Eigenmittel, Kofinanzierung, Anrechenbarkeit von Eigenleistungen) systematisch zu scheitern (siehe auch TZ 157).
- 163.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, die Projektauswahlkriterien und Förderungsbestimmungen in Bezug auf gleiche Zugangsvoraussetzungen von Frauen und Männern zu Fördermitteln zu untersuchen und allfällig bestehende Hemmnisse zu beseitigen. Ferner empfahl der RH, gezielt positive Anreize zur Förderung der Gleichstellung von Frauen im ländlichen Raum zu setzen.
- 163.3** *Das BMLFUW betonte, dass die vom RH als Risikofaktoren für das Ausscheiden von Sozialprojekten und Frauenprojekten genannten Förderungsvoraussetzungen bzw. Abrechnungsvorgaben wie Eigenmittel, Kofinanzierung und Anrechenbarkeit von Eigenleistungen nach der geltenden Rechtslage von den bewilligenden Stellen auch bei Sozial- und Frauenprojekten zu beachten seien.*

Laut BMLFUW sei derzeit nicht abschätzbar, wie weit positive Anreize in der nächsten Periode umgesetzt werden sollen und können. Es sei diesem Anliegen gegenüber aufgeschlossen. Aus Sicht des BMLFUW nehme das Programm LE 07–13 unter den in Österreich umgesetzten EU-Programmen eine Vorreiterrolle ein, beispielsweise durch die Einrichtung der Arbeitsgruppe Chancengleichheit oder durch die breite Gender-Schulung der in der Abwicklung tätigen Personen. Eine positive Diskriminierung von Projektanträgen von Frauen in Form höherer Förderungsansätze, wie auch im Begleitausschuss diskutiert und in einer vom BMLFUW beauftragten Evaluierung nahegelegt, sei im Programm LE 07–13 und in den einschlägigen EU-Vorschriften nicht vorgesehen. Eine Vertreterin der Europäischen Kommission habe in einer Begleitausschusssitzung im Jahr 2010 betont, dass auch hinkünftig keine positive Diskriminierung der Geschlechter vorzusehen sei.

- 163.4** Der RH entgegnete, dass eine Anpassung einzelner Förderungsvoraussetzungen und Abrechnungsvorgaben erfolgen sollte, falls die geltende Rechtslage – die daraufhin vom BMLFUW zu überprüfen wäre – die Finanzierung spezifischer, den LEADER-Zielen dienlicher (sozial innovativer) Projekte systematisch benachteiligt.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Der RH begrüßte die seitens des BMLFUW bekundete Aufgeschlossenheit für positive Anreize zur Förderung der Gleichstellung im ländlichen Raum und betonte gleichzeitig die Notwendigkeit, konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Intentionen des Programms LE 07–13 in Bezug auf die Gleichstellung von Männern und Frauen im ländlichen Raum zu setzen.

164.1 Unbare Eigenleistungen wurden gemäß Punkt 1.7.4 der Sonderrichtlinie LEADER nur bei Investitionsprojekten, nicht jedoch bei organisationsintensiven Projekten anerkannt. Die Anrechenbarkeit orientierte sich an Maschinenringsätzen.

- Bei einem Diversifikationsprojekt in Tirol mit Investitionen konnte der männliche Projektträger rd. 1.000 Stunden Eigenleistung à 9 EUR bis 10 EUR (z.B. für das Kleben von Abdeckplanen) geltend machen.
- Bei einem Museumsprojekt in Tirol brachten Frauen in beträchtlichem Umfang unentgeltliche Arbeitszeit (u.a. für Sammlung und Inventarisierung der Objekte, Führungen und Anwesenheit während der Öffnungszeiten) ein, ohne die das Projekt in dieser Form nicht bestünde. Die Leistung der Frauen war jedoch weder in den Antragsunterlagen noch in den Abrechnungen vermerkt.
- Bei einem jugendtherapeutischen Netzwerksprojekt in Kärnten leisteten Frauen unentgeltlich einen Großteil der Organisationsarbeit. Auch diese Eigenleistungen, die für den Bestand des Netzwerks unabdingbar waren, wurden weder in den Projektunterlagen vermerkt noch für die Förderung angerechnet.

164.2 Der RH bemängelte, dass die auf Investitionen beschränkte Anrechenbarkeit von unbaren Eigenleistungen nach Maschinenringstunden organisationsintensive Projekte benachteiligte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Bestimmungen über die Anrechenbarkeit von unbaren Eigenleistungen im Rahmen von LEADER zu prüfen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob die geltenden Bestimmungen Frauen und Männern gleichermaßen den Zugang zu Förderungen ermöglichen und ob diese Bestimmungen in Anbetracht der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors noch zeitgemäß sind bzw. einen förderlichen Anreiz für die Entwicklung innovativer Dienstleistungen im ländlichen Raum bieten.

164.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW müsse zur Frage der Anrechenbarkeit von Eigenleistungen gerade bei Sozialprojekten und Frauenprojekten mit den SVL noch ein intensiver Dialog geführt werden. Die Recherchen des RH wären dem BMLFUW ein Hinweis dafür, dass hier möglicherweise unterschiedlich und unnötig restriktiv vorgegangen werden könnte.

164.4 Der RH bewertete die Bereitschaft des BMLFUW, eingehende Gespräche mit den SVL mit der Zielrichtung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Anrechenbarkeit von Eigenleistungen führen zu wollen, als positiv.

Chancengleichheit und Gleichstellung in den lokalen Entwicklungsstrategien der LAG

165.1(1) Im Zuge des LAG-Auswahlverfahrens bewertete die Gender Mainstreaming-Expertin des BMLFUW im Auswahlgremium vor allem die Stärken-Schwächen-Analyse, die einzelnen Aktionsfelder sowie den Abschnitt „Gender Mainstreaming und Chancengleichheit“ in den lokalen Entwicklungsstrategien.

Gewürdigt wurde im Bewertungsverfahren u.a. die Darstellung der Beteiligung von Frauen und Männern bzw. benachteiligten Gruppierungen in agrar- und regionalpolitischen Prozessen unter Berücksichtigung der jeweils unterschiedlichen Lebenszusammenhänge. Ebenso sollte erkennbar gewährleistet sein, dass Frauen und Männer gleichberechtigt von den Maßnahmen profitieren und von Frauen initiierte und genderspezifische Projekte besonders willkommen sein würden. Ferner wurden Angaben der LAG zur Umsetzung der Gleichstellung in der ländlichen Entwicklung erwartet und eine ausgewogene Besetzung der Gremien, wobei eine kritische Masse (ca. ein Drittel Frauen) in den Gremien angestrebt werden sollte.

(2) Rund ein Fünftel der 86 lokalen Entwicklungsstrategien enthielt – so die Bewertung der Gender-Expertin des BMLFUW im Auswahlverfahren – eine in Ansätzen durchgängige Strategie für die Umsetzung von Chancengleichheit, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung.

In den lokalen Entwicklungsstrategien der acht LEADER-Regionen in Tirol sowie einer LEADER-Region in Salzburg fanden sich unter dem Punkt „Berücksichtigung der EU-Politiken“ jeweils weitgehend wortidentische, allgemeine Ausführungen zum Thema Gender Mainstreaming und Chancengleichheit. Die lokalen Entwicklungsstrategien der LEADER-Regionen in Kärnten und der übrigen in Salzburg enthielten eigenständige Formulierungen.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Knapp die Hälfte der insgesamt 21 LAG der überprüften Länder – viele davon aus dem Bundesland Salzburg – wies vergleichsweise anspruchsvolle Strategien zum Thema Gender Mainstreaming und Chancengleichheit auf. Ein Viertel der 21 LAG – insbesondere in Tirol – zeigte dagegen sehr geringes Problembewusstsein.

165.2 Der RH kritisierte, dass das BMLFUW im Auswahlverfahren akzeptierte, dass manche LAG die Vorgaben nahezu ignorierten oder Standardtexte ohne regionalen Umsetzungsbezug verwendeten. Aus Sicht des RH trug ein formelhafter Textbaustein weder zu einer strategischen Ausrichtung noch zu einer Bewusstseinsbildung in puncto Gleichstellung und Chancengleichheit bei.

Der RH kritisierte das geringe Anspruchsniveau, bei dem nicht einmal formale Anforderungen erfüllt werden mussten, und empfahl dem BMLFUW, das Thema Chancengleichheit und Gleichstellung mit mehr Nachdruck an die programm- und schwerpunktverantwortlichen Stellen der Länder sowie an die LAG heranzutragen.

Der RH empfahl den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol, ihre für Angelegenheiten der Gleichstellung zuständigen Stellen bzw. die Frauenbeauftragten in die Umsetzung auf Landesebene regelmäßig einzubeziehen, insbesondere auch bei der Beurteilung und Kofinanzierung konkreter Vorhaben (z.B. Pilotprojekte) zur Förderung der Gleichstellung sowie bei bewusstseinsbildenden Maßnahmen.

165.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW betrachte es diese Empfehlung als Auftrag. Es betonte unter Verweis auf die Aktivitäten der Arbeitsgruppe Chancengleichheit und die darauf fußenden Maßnahmen, diesen Weg weitergehen zu wollen. Es verhehle nicht seine Enttäuschung, dass der RH diese Aktivitäten in seinem Bericht nicht gewürdigt habe, auch wenn diese erst nach dem Prüfzeitraum des RH wirksam werden könnten.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis genommen und in der Weise umgesetzt, dass die Landesvertreterin für Gleichbehandlung und Frauenangelegenheiten ab sofort zu den Sitzungen des LEADER-Managements auf Landesebene eingeladen werde. Das Land hielt weiters fest, dass der Frauenanteil bei den Kärntner LAG-Managements generell über 50 % betrage.*

(3) *Das Land Salzburg teilte mit, dass die Stabstelle für Chancengleichheit, Anti-Diskriminierung und Frauenförderung seit Beginn der Programmplanung in den LEADER-Prozess miteinbezogen worden sei (siehe TZ 68). Auch bei Einzelprojekten, die in die fachliche Zustän-*

digkeit der Stabstelle fielen, gebe es eine enge Abstimmung. Die Stabstelle verfüge auch über Möglichkeiten und Ressourcen, sich auf LAG-Ebene in den Regionen einzubringen. Auf ihre Anregung hätten alle LAG-Managements im November 2008 an einer landesinternen Schulung zum Thema Chancengleichheit teilgenommen. Mit Bezug auf das Bottom-up-Prinzip wies das Land Salzburg darauf hin, dass auf Landesebene keine LEADER-Projekte entwickelt würden. Die Feststellung des RH erscheine nicht kongruent mit den sonstigen Ausführungen.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Tirol erfolge eine regelmäßige Einbeziehung der Tiroler Frauenbeauftragten im Rahmen der Regionalentwicklung Tirols. Es fänden laufend strategische und projektbasierte Abstimmungen zwischen der SVL und der Frauenbeauftragten statt. Evaluierungen von LEADER würden zahlreiche Fortschritte in Tirol belegen. Seit 2007 seien positive Effekte bei der verstärkten Einbindung von Frauen in die Gremien der LEADER-Vereine erzielt worden. Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und zur Ermutigung von Frauen, sich in (öffentlichen) Funktionen, Institutionen und Initiativen zu engagieren, zeigten nach einer Analyse vielversprechende Ergebnisse, die derzeit genau evaluiert würden. Außerdem sei die gezielte Förderung von Themen, wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ein wichtiger Bestandteil. Zusätzlich zu mit dem Frauenreferat abgestimmten Projekten und einer Reihe von Maßnahmen der SVL (Fachtrainings, Workshops, Analyse von Entscheidungsmechanismen in Bezug auf die Beteiligung von Frauen) seien sowohl auf Landesebene wie auch auf regionaler Ebene weitere Maßnahmen geplant (siehe Stellungnahme zu TZ 153).

Das Land Tirol teilte ferner mit, dass es den Hinweis des RH aufgreifen und darauf hinwirken werde, dass die LEADER-Vereine – anstelle wortidenter Formulierungen – in künftigen lokalen Entwicklungsplänen individuelle und die regionalen Voraussetzungen berücksichtigende Aussagen zur Chancengleichheit formulieren würden. Als regionale Maßnahmen wären die Erhöhung der Gendersensibilität in den LEADER-Vereinen und der Aufbau von Genderkompetenzen geplant.

165.4 Der RH hielt gegenüber dem BMLFUW fest, dass die Aktivitäten der Arbeitsgruppe Chancengleichheit mittlerweile abgeschlossen wurden (siehe TZ 55) und – ungeachtet der seit mehr als einem Jahrzehnt im Rahmen von LEADER bekundeten Gleichstellungsziele – konkrete Ergebnisse und Wirkungen erst in einem bescheidenen Ausmaß festzustellen waren.

In Bezug auf die Stellungnahmen der überprüften Länder anerkannte der RH, dass die institutionelle Zusammenarbeit verstärkt wurde,

bemerkte jedoch, dass der Erfolg in weiterer Folge an überprüfbaren Ergebnissen und Wirkungen zu messen sein wird. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf TZ 161 und 163.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

166 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW

(1) Der Prozess der nationalen Strategiefindung für die Programmperiode ab 2014 wäre zeitlich so anzusetzen, dass die strategischen Festlegungen als Richtschnur für die Programmausarbeitung dienen können. (TZ 14, 21)

(2) Schon in der Strategiefindung wäre der Quantifizierung der Hauptziele, der Festlegung geeigneter und ausreichend spezifischer ziel- und kontextbezogener Indikatoren und der Verwendung aktueller Basisdaten verstärkt Augenmerk zu widmen. (TZ 16)

(3) Der Nationale Strategieplan sollte, im Falle einer neuerlichen Änderung, um die für den Zeitpunkt des Programmbeginns maßgeblichen Basisdaten der Jahre 2006/2007 ergänzt werden, um die Analyse der Strategieumsetzung weiter zu verbessern. (TZ 18)

(4) Im Zuge der Programmvorbereitung und -erstellung wären verstärkt geeignete Abstimmungsschritte mit der Europäischen Kommission zu setzen. Der Quantifizierung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zur Überprüfung des Fortschritts, der Effizienz und Wirksamkeit des Programms sollte ein hohes Maß an Aufmerksamkeit zukommen. (TZ 23)

(5) Eine freiwillige, über die EU-Anforderungen und das Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 hinausgehende Bereitstellung nationaler Kofinanzierungsmittel sollte künftig auf geeigneter Rechtsgrundlage und zeitgerecht erfolgen, so dass bilaterale Verhandlungsergebnisse mit der Europäischen Kommission kein Präjudiz für die Budgethoheit des Parlaments und der Landtage darstellen. Es wäre zu prüfen, inwieweit dafür im Landwirtschaftsgesetz 1992 eine Verordnungsermächtigung vorgesehen werden könnte, die in Analogie zu § 4 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats unterläge. (TZ 31)

(6) In Abstimmung mit den Ländern sowie dem Städte- und Gemeindebund wäre für künftige Programmperioden die Einbeziehung von Gemeindemitteln in die nationale Kofinanzierung zeitgerecht zu prüfen. Jedenfalls wären die laut Programm verpflichtend bereitzustellenden Gemeindemittel in der Programmfinanzplanung und im Berichtswesen als öffentliche Mittel auszuweisen. (TZ 31)

(7) Zur Überprüfung der Zielerreichung wären die Ziele und Ergebnisindikatoren der einzelnen Maßnahmen sachlich nachvollziehbar mit den jeweils verfügbaren Mitteln abzustimmen und, soweit möglich, auch nach Geschlecht und Alter aufzuschlüsseln. (TZ 34)

(8) Um die Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategien in der indikativen Finanzplanung zu berücksichtigen, wären deren finanzielle Implikationen hinkünftig zu prüfen und die indikative Dotierung der für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen gegebenenfalls anzupassen. Weiters wäre auf die ausreichende Bereitstellung von LEADER-Mitteln für Projekte, die keiner der vorab definierten Maßnahmen zuzuordnen sind, zu achten. (TZ 35)

(9) Das Datenbank-Tool für das Monitoring der Programmfinanzplanung und die Steuerung der finanziellen Umsetzung wäre so rasch wie möglich in Vollbetrieb zu nehmen. (TZ 36)

(10) Die Regelung der Projektauswahl in der Sonderrichtlinie LEADER in der abgeänderten Fassung vom 12. Juli 2009 wäre zu korrigieren, um eine qualitätsvolle und transparente Projektauswahl nach strategischen Prioritäten sicherzustellen. (TZ 44)

(11) Es wäre unverzüglich dafür Sorge zu tragen, dass die Daten aus der LEADER-Umsetzung künftig in ausreichender Quantität und Qualität für Zwecke der Begleitung und Bewertung zur Verfügung stehen. Die LEADER-spezifischen Anforderungen an das Monitoring wären zu präzisieren. (TZ 50)

(12) Die Angemessenheit der zugunsten der programmfinanzierenden Stellen getroffenen Beschlussfassungsbestimmungen in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses wäre im Lichte des von der EU geforderten Partnerschaftsprinzips zu hinterfragen und die Geschäftsordnung wäre gegebenenfalls anzupassen. (TZ 53)

(13) Um die Wirksamkeit des Begleitausschusses und das Partnerschaftsprinzip zu stärken, wäre der Begleitausschuss über geplante Programmänderungen rechtzeitig vor der Übermittlung an die Europäische Kommission zu informieren bzw. wäre bei substantziellen

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

Änderungen seine Zustimmung einzuholen. Evaluierungsergebnisse sollten, bevor sie der Europäischen Kommission zugeleitet werden, im Begleitausschuss zur Diskussion gelangen. Die Aufgabenwahrnehmung des Begleitausschusses in Bezug auf LEADER sollte verbessert werden, beispielsweise auch durch die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe mit konkreten Aufträgen zur Steuerung und Überwachung bestimmter qualitativer Umsetzungsaspekte. (TZ 54)

(14) Die Berichte und Vorschläge von Arbeitsgruppen des Begleitausschusses wären in geeigneter Weise weiterzuverfolgen und ein geeignetes Follow-up-Verfahren wäre gegebenenfalls auch in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses zu verankern. (TZ 55)

(15) Für die künftige Organisation der Managements der lokalen Aktionsgruppen wäre die Vorgabe von Mindeststandards in Betracht zu ziehen. (TZ 66)

(16) Mit Bezug auf die teilweise beträchtlich auseinanderklaffende Dotierung einzelner Maßnahmen einerseits und die tatsächliche Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen andererseits wären in Abstimmung mit den betroffenen Ländern geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die verfügbaren LEADER-Mittel mit dem vorhandenen strategiekonformen Umsetzungspotenzial besser in Einklang zu bringen. (TZ 71)

(17) Durch konsequente Überwachung und Steuerung wäre sicherzustellen, dass bis Ende 2015 gegenüber der Europäischen Kommission LEADER-Ausgaben in entsprechender Höhe geltend gemacht werden. (TZ 71)

(18) Der Kritik der Europäischen Kommission an der Vorab-Reservierung von Kofinanzierungsmitteln für bestimmte Maßnahmen bzw. Projekte wäre vorsorglich Rechnung zu tragen, insbesondere durch die Bereitstellung von ungebundenen LEADER-Mitteln für die besten Projekte aus den Regionen. (TZ 76)

(19) In künftigen Auswahlverfahren der lokalen Aktionsgruppen sollte die inhaltliche Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien stärker gewürdigt werden. Bei Qualitätsmängeln wären Nachbesserungen zu verlangen. (TZ 81)

(20) Bei der Auswahl von LEADER-Regionen wären künftig auch geeignete regionalwirtschaftliche Kriterien (wie z.B. regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und in Kaufkraftparitäten, Arbeitslosenquoten, Versorgungsgrad mit Einrichtungen der Grund- und

Daseinsvorsorge oder Altersstruktur der Bevölkerung) anzuwenden. (TZ 82)

(21) Gemeinsam mit den Ländern sollte ein am Regional Governance-Modell orientiertes Funktionsverständnis des Managements der lokalen Aktionsgruppen weiterentwickelt werden. (TZ 97)

(22) Im Sinne einer integrativen und sektorübergreifenden Ausrichtung von LEADER wären sektorale Einschränkungen bei den Begünstigten, den Förderungsgegenständen oder Förderungsvoraussetzungen der einzelnen, für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen hintanzuhalten. (TZ 108)

(23) Im Zuge einer künftigen LEADER-Evaluierung sollte auch die Klärung möglicher systembedingter Gründe für das geringe Ausmaß an innovativen LEADER-Projekten ins Auge gefasst werden. Im Hinblick auf die Behebung allfälliger systemischer Innovationshemmnisse könnten auch die Mechanismen der Projektauswahl in den Förderungs- und Abwicklungsstellen näher untersucht werden. (TZ 111)

(24) Im Sinne des „Laborcharakters“ von LEADER wäre der Innovationsansatz künftig besser zu operationalisieren und es wären ausreichend nicht maßnahmegebundene LEADER-Mittel bereitzustellen. Weiters sollten Voraussetzungen für innovationsförderliche Projekttypen wie etwa regionale Pilotprojekte oder Demonstrationsvorhaben definiert werden, im Rahmen derer auch unkonventionelle Projektkooperationen mit begrenztem Risiko befristet erprobt werden könnten. (TZ 112)

(25) Die Aufmerksamkeit der verantwortlichen Stellen auf Bundes- und Landesebene für Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte bei der LEADER-Umsetzung sollte weiter geschärft werden. Für die lokalen Aktionsgruppen sollten diesbezügliche Klarstellungen in den Geschäftsordnungen der lokalen Aktionsgruppen bzw. in den Management-Förderungsverträgen der lokalen Aktionsgruppen erfolgen. In Abstimmung mit der Europäischen Kommission wären die Voraussetzungen für die allfällige Übernahme von Projektträger-Funktionen bzw. die entgeltliche Leistungserbringung von Managern lokaler Aktionsgruppen für Projektträger zu klären und in bundesweit verbindlichen Regeln festzulegen. (TZ 133)

(26) Der fachliche Austausch über Methoden der Wirkungsevaluierung, beispielsweise auch im Wege systematischer Qualitätskontrollen der Evaluierungsberichte vor Abnahme und durch Peer Review-

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

Verfahren, wäre zu stärken. Ergänzend zur In-House-Vergabe von Evaluierungsaufträgen sollten auch Ausschreibungen und wettbewerbliche Vergaben sowie internationale Kooperationen erfolgen. (TZ 150)

(27) Aus Evaluierungserkenntnissen wären entsprechend verbindliche Schlussfolgerungen für die künftige Programmumsetzung zu ziehen. (TZ 151)

(28) In der künftigen Strategie- und Programmerstellung wären im Hinblick auf Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum aus einer systematischen Analyse umsetzungsorientierte Maßnahmen abzuleiten. Weiters wären in künftigen Programmen im Hinblick auf das Ziel der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums von Anfang an konkrete und anhand von ausgewiesenen Indikatoren überprüfbare Ziele in Bezug auf die Gleichstellung vorzusehen. (TZ 157)

(29) Es wäre zu prüfen, ob LEADER-Mittel für Kinderbetreuungsprojekte unter bestimmten Voraussetzungen zur Verfügung gestellt werden können (etwa wenn ein Projekt den LEADER-Kriterien insbesondere aufgrund des innovativen oder kooperativen Gehalts entspricht und bottom-up mit Pilotcharakter getragen ist). (TZ 158)

(30) Auch bei fehlender formaler Repräsentanz von Frauen in den LEADER-Projektauswahlgremien wäre sicherzustellen, dass die Anliegen von Frauen ausreichend berücksichtigt werden. Im Umsetzungsprozess der Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum sollte mit den zuständigen Verwaltungsstellen enger kooperiert werden. (TZ 160)

(31) Anhand von Analysen ausgewählter Maßnahmen sollte der Frage auf den Grund gegangen werden, ob nicht systematische Unterschiede im Antragsverhalten von Frauen und Männern bestehen. Bei allfälligen Unterschieden, etwa bei der Anzahl der Anträge oder der Höhe der beantragten Kosten, wäre auf ein Hinterfragen seitens der Förderungsstellen auf ihren sachlichen Grund hinzuwirken sowie auf sorgfältige Bedachtnahme seitens der Förderungsstellen auf die sachgerechte Höhe der beantragten Kosten von Projekten. (TZ 161)



(32) Die Projektauswahlkriterien und Förderungsbestimmungen im Rahmen von LEADER wären in Bezug auf gleiche Zugangsvoraussetzungen von Frauen und Männern zu Fördermitteln zu untersuchen und allfällig bestehende Hemmnisse wären zu beseitigen. Positive Anreize zur Förderung der Gleichstellung von Frauen im ländlichen Raum sollten gezielt gesetzt werden. (TZ 163)

(33) Die Bestimmungen über die Anrechenbarkeit von unbaren Eigenleistungen im Rahmen von LEADER wären zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob die geltenden Bestimmungen Frauen und Männern gleichermaßen den Zugang zu Förderungen ermöglichen und ob diese Bestimmungen in Anbetracht der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors noch zeitgemäß sind bzw. einen förderlichen Anreiz für die Entwicklung innovativer Dienstleistungen im ländlichen Raum bieten. (TZ 164)

(34) Das Thema Chancengleichheit und Gleichstellung im ländlichen Raum sollte insgesamt mit mehr Nachdruck an die programm- und schwerpunktverantwortlichen Stellen der Länder sowie an die lokalen Aktionsgruppen herangetragen werden. (TZ 165)

Agrarmarkt Austria
(AMA)

(35) Die Bewilligungsfunktion wäre – auch im Bereich Naturschutz – nicht nur in formaler, sondern auch in materieller Hinsicht wahrzunehmen und der Projektkinhalt in angemessener Weise einer eigenständigen fachlichen Beurteilung zu unterziehen. (TZ 40)

(36) Für eine richtlinienkonforme Behebung der festgestellten Mängel bei der (mittelbaren) LEADER-Finanzierung einer mehrheitlich in Landeseigentum stehenden Gesellschaft wären unverzüglich die erforderlichen Schritte zu unternehmen. (TZ 66)

(37) Der LEADER-geförderte Kleinkinderspielplatz als Teil eines gewerblichen Gesamtvorhabens einer vom Land beherrschten Projektträger-GmbH wäre auf seine Förderungsfähigkeit zu überprüfen und im Bedarfsfall die Förderung rückabzuwickeln. Der Letztverantwortung als Zahlstelle wäre durch die Prüfung von Projekten auf Richtlinienkonformität auch in gesellschaftsrechtlicher und EU-beihilfenrechtlicher Hinsicht verstärkt nachzukommen. (TZ 129)

(38) Bei begründetem Verdacht auf Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte sollte die Zahlstelle künftig aus eigenem Antrieb eine Klärung der Sachlage herbeiführen und im Bedarfsfall geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen. (TZ 134)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Land Kärnten

(39) Geeignete Maßnahmen sollen ergriffen werden, um Probleme bei der Erfassung der Nummern der lokalen Aktionsgruppen zu vermeiden. (TZ 142)

(40) Eine Verknüpfung von zusammenhängenden bzw. verbundenen Projekten in der AMA-Datenbank wäre zu ermöglichen. (TZ 144)

(41) Die unmittelbar nach Förderungszusage zu führenden Gespräche mit den Projektträgern sollten auch zur vollständigen und qualitativ aussagekräftigen Befüllung der Indikatorenblätter im AMA-Antrag genutzt werden. (TZ 48)

(42) Die gewählte Regionalmanagementstruktur wäre grundlegend zu überdenken und bei einer Neuausrichtung auf Richtlinienkonformität zu achten. (TZ 66)

(43) Es wäre sicherzustellen, dass die Schwerpunktverantwortliche Landesstelle (SVL) über den jeweils aktuellen Stand der LEADER-Umsetzung auf Landesebene vollständig informiert ist. (TZ 72)

(44) Der Intention von LEADER wäre durch Einhaltung des Bottom-up-Konzepts und Wahrung der Projektauswahlbefugnisse der lokalen Aktionsgruppen nachzukommen. (TZ 77)

(45) Es wären unverzüglich Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Interessenkonflikte im Aufsichtsrat der Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH und der steuerrechtlichen Ungereimtheiten zu ergreifen. (TZ 125)

(46) Unrechtmäßig ausgezahlte Förderungen für nicht förderungsfähige Kosten wären zurückzufordern und die unter sozialversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten notwendigen Schritte zu veranlassen. (TZ 127)

(47) Die Managements der lokalen Aktionsgruppen wären für ihre Basisaufgaben gemäß Schwerpunkt 4 LEADER richtlinienkonform und angemessen zu finanzieren. Die Voraussetzungen für zusätzliche Projektfinanzierungen mit Beteiligung von Managern der lokalen Aktionsgruppen sollten sich an jenen der Schwerpunktverantwortlichen Landesstelle (SVL) Tirol orientieren. (TZ 128)

(48) Bei eingereichten Projektabrechnungen wären nur jene Kosten als förderbar anzuerkennen, die einen echten Kooperationsgehalt im Sinne der Maßnahme 421 (gebietsübergreifende und transnationale



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMLFUW

LEADER 2007 bis 2013

Zusammenarbeit) aufweisen. Bereits erfolgte Projektabrechnungen wären darauf nachträglich zu prüfen und bei mangelnder Belegbarkeit wären ausbezahlte Förderungen zurückzufordern. (TZ 116)

(49) Es wären unverzüglich geeignete Maßnahmen zur Hintanhaltung von Unvereinbarkeiten zwischen Förderungsgeber und Förderungsempfänger zu ergreifen. (TZ 130)

Land Salzburg

(50) Die verschiedenen Maßnahmen und Förderungen zur Entwicklung des ländlichen Raums wären in ihrer Gesamtheit strategisch auszurichten und aufeinander besser abzustimmen und die Zusammenarbeit sowie der fachliche Austausch der zuständigen Stellen des Landes bei der Umsetzung raumrelevanter Maßnahmen wären zu intensivieren. (TZ 68)

(51) Die Angemessenheit der Personalausstattung im Verhältnis zu den Aufgaben der Schwerpunktverantwortlichen Landesstelle (SVL) wäre zu überprüfen. (TZ 69)

(52) Die in Aussicht genommene EDV-Lösung wäre unter Bedachtnahme auf Schnittstellen zur AMA-Datenbank voranzutreiben. Diese Lösung sollte auch für Zwecke der Qualitätssicherung nutzbar sein. (TZ 69)

(53) Als Bezugsrahmen für die lokalen Entwicklungsstrategien sollte ein breiterer und integrativerer Ansatz auf Ebene der Landesentwicklungsstrategien verfolgt werden. (TZ 84)

(54) Das Aufgabenprofil des Managements der lokalen Aktionsgruppen wäre in Richtung Netzwerktätigkeit und regionalen Kapazitätsaufbau zu schärfen und von Aufgaben der landesinternen Förderungskoordination zu entlasten. (TZ 93)

(55) Die Maßnahme 312 (Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen) wäre im Einklang mit den EU-Vorgaben und dem Programm LE 07-13 für Projektwerber und Projektvorschläge aus allen Sektoren zu öffnen. (TZ 108)

(56) Bei der Vergabe von Förderungen wären allfällige Interessenkonflikte strikt zu vermeiden, die Vorgaben und Anweisungen der AMA hiezu zu beachten und Förderungsentscheidungen im Falle einer Befangenheit an die jeweils übergeordnete Stelle zu delegieren. (TZ 131)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- Land Tirol (57) Der Informationsstand der Programmverantwortlichen Landesstelle (PVL) Tirol über LEADER-Projekte sollte verbessert werden, etwa durch Standardauswertungen aus dem landesweiten Qualitätsmanagementsystem oder durch Einräumung angemessener Zugriffsrechte (z.B. Leseberechtigung) zu diesem System. (TZ 101)
- Länder Kärnten, Salzburg und Tirol (58) Die für Angelegenheiten der Gleichstellung zuständigen Stellen bzw. die jeweiligen Frauenbeauftragten wären in die Umsetzung des Themas Chancengleichheit und Gleichstellung im ländlichen Raum auf Landesebene regelmäßig einzubeziehen, insbesondere auch bei der Beurteilung und Kofinanzierung konkreter Vorhaben (z.B. Pilotprojekte) zur Förderung der Gleichstellung sowie bei bewussteinbildenden Maßnahmen. (TZ 165)
- Länder Salzburg und Tirol (59) Ein – am Beispiel der Kärntner Vorgehensweise orientiertes – Gespräch zwischen dem Projektträger (Förderungswerber), dem Vertreter der lokalen Aktionsgruppe und dem Projektprüfer unmittelbar nach Förderungszusage zur Abklärung der konkreten Aktivitäten und zur Formulierung von messbaren und prüfbareren Aktivitäten und Zielen sollte standardmäßig in das Förderungsvergabeverfahren integriert werden. (TZ 48)
- (60) Auf die Einhaltung des Bottom-up-Konzepts wäre zu achten. (TZ 77)
- Agrarmarkt Austria und BMLFUW (61) Die Evaluierungsempfehlung aus der Programmperiode 2000 bis 2006, im Monitoring einheitlich sowohl die Planwerte (bei Antragstellung) als auch die Ist-Werte (bei der Abrechnung) zu erheben, wäre umzusetzen. (TZ 141)
- (62) Im Hinblick auf die Qualität von LEADER-Evaluierungen wäre auf aussagekräftige Projekttitle zu achten. (TZ 145)
- (63) Die zeitgerechte und umfassende Befüllung der Evaluierungsdatenblätter wäre sicherzustellen. (TZ 147)
- BMLFUW und Länder Kärnten, Salzburg und Tirol (64) Die Vorgangsweise bei der Festlegung der Höhe der nationalen Kofinanzierung wäre transparenter zu gestalten und der Ministerrat und der nationale Gesetzgeber wären in Hinkunft inhaltlich angemessen und zeitgerecht einzubinden. Auch auf eine angemessene und zeitgerechte Einbindung der Landtage wäre zu achten. (TZ 22)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMLFUW

LEADER 2007 bis 2013

(65) Die Verantwortung der Führungskräfte für die Erreichung inhaltlicher Zielvorgaben wäre im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung (analog zur Verantwortung für die Erreichung und Einhaltung finanzieller Umsetzungsziele) zu stärken. (TZ 34)

(66) Die bestehende Praxis der Top-down-Vergabe von LEADER-Mitteln wäre dahingehend zu ändern, dass die Einhaltung der EU-Bestimmungen gewährleistet ist. (TZ 106)

Agrarmarkt Austria,
BMLFUW und Länder
Kärnten und Tirol

(67) Doppelgleisigkeiten bei der Datenerfassung wäre soweit als möglich durch aufeinander abgestimmte EDV-Lösungen entgegenzutreten. (TZ 100)

Agrarmarkt Austria
und Land Kärnten

(68) Die im Kontext einer Vermengung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen ausbezahlten Förderungen wären nachträglich auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen und im Bedarfsfall zurückzufordern. (TZ 65)



ANHANG

Anhang 1: Chronologie

**Anhang 2: Schwerpunkte und Maßnahmen des Programms
LE 07–13**



Anhang 1: Chronologie	
14. Juli 2004	Vorlage des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER durch die Europäische Kommission
ab Herbst 2004	Beginn der Vorarbeiten für das Programm LE 07–13 durch das BMLFUW (Federführung: Sektion II), Bestellung von Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Experten der Bundes- und Landesverwaltungen sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner
2. November 2004	Österreich-Konferenz: „Den ländlichen Raum nachhaltig entwickeln“ (Waidhofen/Ybbs)
18. Mai 2005	1. Dialogtag „Präsentation der ersten Zwischenergebnisse über die zukünftigen Maßnahmen“ (Wien)
7. Juli 2005	Vorlage des Entwurfs der Europäischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums durch die Europäische Kommission
20. September 2005	Beschluss der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER
15./16. Dezember 2005	Budget-Kompromiss des Europäischen Rats von Brüssel über die Finanzielle Vorausschau 2007–2013 und die finanziellen Rahmenbedingungen für die zweite Säule der GAP
26. Jänner 2006	2. Dialogtag „Entwurf des Nationalen Strategieplans (Version 1.0 vom 23. Jänner 2006)“
16. Februar 2006	Vorstellung des Erstentwurfs des Programms LE 07–13 (Grüner Pakt) inkl. Maßnahmenbeschreibung
20. Februar 2006	Beschluss der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums durch den Rat
13. März 2006	3. Dialogtag „Maßnahmenbeschreibungen des Programmentwurfs LE 07–13 und überarbeiteter Nationaler Strategieplan“
3. April 2006	Programmabstimmung beim Treffen der Bauernbundpräsidenten, Kammerpräsidenten und Landesagrarreferenten
19. Juni 2006	Beschluss der Mittelausstattung des ELER 2007 bis 2013 durch den EU-Agrarministerrat (69,75 Mrd. EUR)
12. Juli 2006	Informelle Übermittlung einer ersten Version des Nationalen Strategieplans Österreichs durch das BMLFUW an die Europäische Kommission

Anhang 1: Chronologie

1. August 2006	Übermittlung der informellen Anmerkungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zur ersten Version des Nationalen Strategieplans Österreichs
30. August 2006	Geplante EU-Mittel von 3,9 Mrd. EUR für Österreich – BMLFUW fordert entsprechende Kofinanzierung durch alle Bundesländer
ab Herbst 2006	Beginn der Erarbeitung der lokalen Entwicklungsstrategien durch die LAG
September 2006	Veröffentlichung des Handbuchs für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Leitfaden) durch die Europäische Kommission
19. September 2006	Offizielle Übermittlung des Entwurfs des Nationalen Strategieplans Österreichs durch das BMLFUW an die Europäische Kommission
September 2006	Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft im Jahre 2007 gemäß § 9 LWG 1992 (im Nationalrat am 12. Oktober 2006 eingebracht)
6. Oktober 2006	Positiver Beschluss der Landesagrarreferentenkonferenz zur vom Landwirtschaftsminister vorgeschlagenen Aufteilung der Mittel auf die Maßnahmen im Programm LE 07-13
23. November 2006	Abschlussdiskussion zur Programm-Einreichversion
8. Dezember 2006	Übermittlung der Anmerkungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Entwurf des Nationalen Strategieplans Österreichs
15. Dezember 2006	Beschluss der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1974/2006 durch die Europäische Kommission
23. Dezember 2006	Veröffentlichung der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006
Anfang 2007	Österreichisches Regierungsprogramm 2007-2010: EU-Mittel für das Programm LE 07-13 sind national zu verdoppeln
24. Jänner 2007	Übermittlung des Entwurfs des Programms LE 07-13 (Grüner Pakt) durch das BMLFUW an die Europäische Kommission
22. März 2007	Landwirtschaftsausschuss: Maßnahmen sind zu 50 % kofinanzieren
26. April 2007	Schreiben der Europäischen Kommission zum österreichischen Programm-entwurf samt Fragenkatalog (189 Fragen)
2. Juli 2007	Übermittlung der Fragenbeantwortung durch das BMLFUW an die Europäische Kommission

Anhang 1: Chronologie	
6. August 2007	Offizielle Übermittlung des Nationalen Strategieplans Österreichs an die Europäische Kommission
8. August 2007	Aufruf zur Bewerbung als LAG in der Wiener Zeitung durch das BMLFUW
28. September 2007	Bestätigung des Nationalen Strategieplans Österreichs durch die Europäische Kommission
25. Oktober 2007	Genehmigung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission
5. Dezember 2007	Inkrafttreten der Sonderrichtlinie LEADER
27. Dezember 2007	Bekanntgabe der Ergebnisse des 1. LAG–Auswahlverfahrens
30. Juli 2008	Genehmigung der 1. Änderung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission
19. Jänner 2009	Änderung der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (im Zuge des Health Check)
27. April 2009	Genehmigung der 2. Änderung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission
12. Juli 2009	1. Änderung der Sonderrichtlinie LEADER
15. Juli 2009	Übermittlung des Entwurfs des geänderten Nationalen Strategieplans Österreichs durch das BMLFUW an die Europäische Kommission
21. September 2009	Übermittlung der Anmerkungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Entwurf des geänderten Nationalen Strategieplans Österreichs
23. November 2009	Offizielle Übermittlung des geänderten Nationalen Strategieplans Österreichs durch das BMLFUW an die Europäische Kommission
7. Dezember 2009	Bestätigung des geänderten Nationalen Strategieplans Österreichs durch die Europäische Kommission
14. Dezember 2009	Genehmigung der 3. Änderung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission
2. Dezember 2010	Einreichung eines 4. Änderungsantrags zum Programm LE 07–13 durch das BMLFUW an die Europäische Kommission

Anhang 2: Schwerpunkte und Maßnahmen des Programms LE 07–13





Anhang 2: Schwerpunkte und Maßnahmen des Programms LE 07–13

Schwerpunkt 3

M 3



Schwerpunkt 4

M 4



¹ zur Umsetzung der LEADER besonders geeignete Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (laut Programm LE 07–13)





Bericht des Rechnungshofes

Österreichisches Patentamt



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	453
Abkürzungsverzeichnis _____	455
Glossar _____	457

BMVIT**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie****Österreichisches Patentamt**

KURZFASSUNG _____	459
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	472
Gesetzlicher Auftrag des Patentamts _____	474
Aufbauorganisation _____	475
Bedeutung des Patentamts für die österreichische Wirtschaft _____	477
Patentamt und Innovation _____	486
Finanzierung _____	492
Internationaler Einfluss auf die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts _____	503
Anforderungen an das Patentamt aus dem Patent Cooperation Treaty _____	510
Qualitätssicherung _____	511
Effizienz der Organisation und Kontrolle _____	513
Teilrechtsfähigkeit – serv.ip _____	516

Inhalt



	Zusammenfassende Feststellungen zur Organisation des Patentamts _____	526
	IT des hoheitlichen Bereichs des Patentamts _____	528
	Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	533
ANHANG	Beschreibung der Patentierverfahren _____	537

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organigramm des Patentamts _____	476
Tabelle 1:	Schutzrechtsanmeldungen in den Jahren 2005 bis 2010 _____	478
Tabelle 2:	Schutzrechtserteilungen und -registrierungen in den Jahren 2005 bis 2010 _____	478
Abbildung 2:	Einnahmen und Kosten aus einer nationalen Patenterteilung _____	481
Abbildung 3:	Schematische Darstellung eines Patentierverfahrens beim hoheitlichen Bereich des Patentamts _____	484
Tabelle 3:	Patentanmeldungen und -erteilungen beim Europäischen Patentamt nach Ursprungsland im Jahr 2009 _____	487
Tabelle 4:	Seminare des Patentamts im Zeitraum 2006 bis 2010 _____	491
Tabelle 5:	Bundesvoranschlag (BVA) für die Jahre 2005 bis 2010 _____	493
Tabelle 6:	Erfolg 2005 bis 2010 _____	493
Tabelle 7:	Abweichung der Ausgaben gegenüber den budgetären Vorgaben 2005 bis 2010 _____	494
Tabelle 8:	Ausgaben für Personal von 2005 bis 2010 _____	498
Tabelle 9:	Personal im hoheitlichen Bereich des Patentamts der Jahre 2005 bis 2010 _____	499
Tabelle 10:	Betriebsergebnis für das Jahr 2010 _____	501
Tabelle 11:	Erfindungsanmeldungen von Österreichern im Zeitraum 2008 bis 2010 _____	504
Tabelle 12:	Gemeinschaftsmarken von österreichischen Antragstellern in den Jahren 2005 bis 2010 _____	504

Tabellen Abbildungen



Tabelle 13:	Umsatz der serv.ip in den Jahren 2005 bis 2010	___	516
Tabelle 14:	Bilanz der serv.ip von 2005 bis 2010	_____	518
Tabelle 15:	Gewinn- und Verlustrechnung der serv.ip von 2005 bis 2010	_____	520

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heißt
ELVIS	Elektronisches Verwaltungs- und Informationssystem
EU	Europäische Union
EUR	Euro
HABM	Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt
HIS	Haushaltsinformationssystem des Bundes
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
k.A.	keine Angabe
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
OPMS	Oberster Patent- und Markensenat
PCT	Patent Cooperation Treaty (engl.) Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)

Abkürzungen



u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(-e, -en)
vgl.	vergleiche
WIPO	World Intellectual Property Organization (engl.) Weltorganisation für geistiges Eigentum
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Patent

Durch ein Patent werden Erfindungen geschützt. Ein Patent ist ein Rechtstitel, der seinem Inhaber das Recht gibt, Dritten die gewerbliche Verwertung einer Erfindung zu untersagen. Patente schützen neue technische Lösungen, die auf einer erfinderischen Leistung beruhen und gewerblich anwendbar sind. Im Rahmen des Patentierverfahrens werden die Erfindungstiefe und die Neuheit geprüft. Ein Patent stellt ein territorial und zeitlich begrenztes Ausschließungsrecht (Monopol) dar. Die Laufzeit eines österreichischen Patents beträgt maximal 20 Jahre ab Anmeldetag gemäß § 28 (1) Patentgesetz.

Gebrauchsmuster

Ein Gebrauchsmuster ist neben dem Patent eine vereinfachte Möglichkeit, eine technische Erfindung zu schützen. Es entspricht sachlich dem Patent. Da jedoch ein Gebrauchsmuster nicht auf Neuheit und Erfindungsgehalt geprüft wird, sondern lediglich auf formale Richtigkeit des Antrags, birgt es ein höheres Risiko auf Nichtigkeitserklärung auf Antrag eines Dritten als ein Patent.

Marke

Die Marke ist ein Unternehmenskennzeichen, das Waren und Dienstleistungen unterschiedlicher Erzeuger/Anbieter voneinander unterscheidet. Sie ermöglicht dem Konsumenten zu erkennen, aus welcher Quelle das Angebotene stammt. Dem Unternehmen dient sie im geschäftlichen Verkehr als Abgrenzung gegenüber anderen Mitbewerbern. Durch die Registrierung einer Marke lässt sie sich leichter gegen Nachahmer verteidigen.

Muster

Das Muster schützt das Aussehen, d.h. die für das Auge wahrnehmbaren Merkmale eines gewerblichen Erzeugnisses, nicht jedoch die hinter dem Produkt stehende Idee bzw. Erfindung oder das Erzeugungsverfahren. Das Musterrecht gewährt Schutz vor der Nachahmung eines Designs.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Österreichisches Patentamt

Das Österreichische Patentamt überschritt die Ausgaben im Zeitraum 2005 bis 2010 um rd. 5,6 Mill. EUR gegenüber den budgetären Vorgaben. Im gleichen Zeitraum verfehlte es durch Personalausgaben im Ausmaß von rd. 5,2 Mill. EUR die vorgegebenen Personaleinsparungen. Das Österreichische Patentamt musste als zertifizierte Prüfstelle für internationale Patentanmeldungen 100 technische Prüfer beschäftigen. Dies verhinderte eine Anpassung der Aufbauorganisation und der damit verbundenen Kosten an die wirtschaftlichen Erfordernisse.

Die Gebührenstruktur sowie das aufwendige Patentierverfahren im Österreichischen Patentamt führte im Jahr 2010 zu Verlusten von insgesamt rd. 4,4 Mill. EUR im Patentbereich. Die undifferenzierte Förderung der Erfinder über die Gebührenstruktur nahm keine Rücksicht auf den wirtschaftlichen Förderbedarf (Gießkanneneffekt).

Der teilrechtsfähige Bereich des Österreichischen Patentamts (serv. ip) verfehlte weitgehend das Ziel, die Service- und Informationsleistungen für die österreichische Wirtschaft auszubauen. Die Trennung in einen hoheitlichen und teilrechtsfähigen Bereich verursachte durch Doppelgleisigkeiten in der Organisation allein im Jahr 2010 zusätzliche Kosten von etwa 700.000 EUR.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2011 das Österreichische Patentamt (Patentamt). Dieses bestand aus einem hoheitlichen und einem teilrechtsfähigen Bereich (serv.ip). Ziel der Gebarungsprüfung war es, die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags des hoheitlichen und des teilrechtsfähigen Bereichs, deren finanzielle Entwicklung sowie die Wahrnehmung des Controllings durch das BMVIT zu beurteilen. Weiters überprüfte der RH die Effizienz der Organi-

Kurzfassung

sation, die wirtschaftliche Entwicklung und Zweckmäßigkeit der Rechtsform der Teilrechtsfähigkeit. (TZ 1)

Gewerblicher Rechtsschutz im hoheitlichen Bereich des Patentamts

Der hoheitliche Bereich des Patentamts war die österreichische Zentralbehörde für gewerblichen Rechtsschutz. Er erteilte v.a. Patente und Gebrauchsmuster für technische Neuerungen sowie Marken und Muster. (TZ 2)

Service- und Informationsleistungen im teilrechtsfähigen Bereich des Patentamts

Die serv.ip hatte Service- und Informationsleistungen im Interesse der österreichischen Wirtschaft auszubauen. Darunter fielen bspw. Auskünfte über angemeldete und registrierte Schutzrechte, Recherchen über den Stand der Technik und Gutachten über die Patentierbarkeit von Erfindungen, wie auch die Abhaltung von Seminaren und ähnlichen Veranstaltungen. Eine Überschneidung im Tätigkeitsbereich der serv.ip mit dem hoheitlichen Bereich des Patentamts ergab sich bei den Recherchen und Gutachten. Die Tarife für diese Leistungen waren aufwandsorientiert zu kalkulieren. Der Bundeshaushalt durfte durch die Aktivitäten der serv.ip nicht belastet werden. (TZ 3)

Aufbauorganisation

Der hoheitliche Bereich des Patentamts bestand aus einem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten, den rechtskundigen und technischen Fachkräften sowie Verwaltungspersonal von insgesamt 193,58 VBÄ (Stand 1. Jänner 2011). Der Präsident leitete das Patentamt; zudem war er Geschäftsführer der serv.ip mit insgesamt 51,55 VBÄ (Stand 1. Jänner 2011). (TZ 4)

Leistungen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

Der hoheitliche Bereich des Patentamts verlor als nationale Schutzrechtsbehörde an Bedeutung. Mit Ausnahme der Patente waren seit 2005 alle nationalen Schutzrechte rückläufig. Die gesamten Patenterteilungen stiegen zwar von 2005 auf 2006 wegen einer Verfahrensänderung sprunghaft an, von 2006 bis 2010 nahmen die Patenterteilungen aber um rd. 27,7 % ab. Im gleichen Zeitraum sanken Gebrauchsmustererteilungen, Marken- und Musterregistrierungen zwischen rd. 15,1 % und rd. 77,5 %. (TZ 5)

Gebührenstruktur bei den Patenten

Im Patentbereich waren die Gebühren progressiv gestaltet. Die finanzielle Unterdeckung der einzelnen Patentierverfahren wurde erst nach einer Laufzeit des Patents von mehr als zehn Jahren ausge-

glichen. Diese Gebührenstruktur führte im Jahr 2010 zu Verlusten im Patentbereich von insgesamt rd. 4,4 Mill. EUR. (TZ 6)

Die Förderung der Erfinder über die Gebührenstruktur war undifferenziert hinsichtlich des wirtschaftlichen Förderbedarfs der Schutzrechtswerber. Damit waren Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen; Großunternehmen wurden genauso gefördert wie KMU oder Einzel-erfinder (Gießkanneneffekt). (TZ 6)

Leistungsmodelle
einer gewerblichen
Schutzrechtsbehörde

Der hoheitliche Bereich des Patentamts führte automatisch eine Recherche über die Neuheit der Erfindung nach dem internationalen Stand der Technik und die aufwendige Prüfung der Patentansprüche durch. Das derzeitige Leistungsangebot war im internationalen Vergleich die umfangreichste und kostenintensivste Variante zur Gewährleistung des gewerblichen Rechtsschutzes im Bereich der Patente. Für den Antragsteller blieben die Kosten im Wesentlichen gedeckelt bei etwa 430 EUR für Anmeldung, Recherche und Prüfung. Die rasche wirtschaftliche Verwertung einer Erfindung stand nicht im Vordergrund des Patentierverfahrens. Allerdings führten wirtschaftlich erfolgreiche Erfindungen zu Patenten mit einer langen Laufzeit und entsprechenden Überschüssen zur Finanzierung der Patentierverfahren. (TZ 7)

Innovationsbench-
mark

Die Anzahl der Patente bezogen auf die Einwohnerzahl eines Landes war ein Indikator für die Innovationskraft einer Volkswirtschaft. Die Schweiz lag mit 287,3 Patenten pro Million Einwohner voran. Österreich befand sich mit 69,4 Patenten pro Million Einwohner an 7. Stelle im Ranking der EU-Mitgliedstaaten. Das Innovation Union Scoreboard 2010 der EU sah Österreich in der Gruppe der „Innovation Followers“, aber nicht in der Gruppe der „Innovation Leaders“. (TZ 8)

Marketingkonzept
und Kundenorientie-
rung

Das Patentamt könnte eine wichtige Rolle zur Stimulation der Innovationstätigkeit Österreichs einnehmen. Ein umfassendes Marketingkonzept zur marktorientierten Ausrichtung des Leistungsangebots des Patentamts fehlte genauso wie eine Marktanalyse samt Erhebung der Kundenbedürfnisse. (TZ 9)

Kurzfassung

Vernetzung mit der österreichischen Innovationslandschaft

Die Vernetzung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts mit der österreichischen Innovationslandschaft war gering und nahm im Prüfungszeitraum von 2005 bis 2010 weiter ab. Es lag keine Strategie zur proaktiven Vernetzung mit nationalen Institutionen der Innovations-, Forschungs- und Bildungslandschaft vor. (TZ 10)

Seminare des Patentamts

Der hoheitliche Bereich des Patentamts hatte gemäß § 57b Patentgesetz den Auftrag, seine Service- und Informationsleistungen auszubauen und bot daher kostenlose Basisseminare zum gewerblichen Rechtsschutz an. Die serv.ip bot seit 2006 kostenpflichtige Spezialseminare an. In den letzten fünf Jahren stagnierte die Teilnehmerzahl sowohl bei den kostenlosen Basisseminaren als auch bei den kostenpflichtigen Spezialseminaren. (TZ 11)

Flexibilisierungsklausel

Der hoheitliche Bereich des Patentamts war seit 2005 als Organisationseinheit mit einer Flexibilisierungsklausel gemäß Bundeshaushaltsgesetz eingerichtet. (TZ 12)

Finanzielle Entwicklung 2005 bis 2010

Der hoheitliche Bereich des Patentamts hatte aufgrund der Budgetplanungen zur Flexibilisierungsklausel den geplanten Überschuss (Saldo) aus der Gebarung an das BMF abzuführen. Der Saldo lag im Zeitraum 2005 bis 2010 – mit Ausnahme 2009 – regelmäßig über den geplanten Werten, die von rd. 13,3 Mill. EUR auf rd. 14,6 Mill. EUR anstiegen. Die Vorgaben des BMF konnten damit erfüllt werden. Allerdings zeigte der „nationale Saldo“, berechnet aus Einnahmen minus Ausgaben auf nationaler Ebene (ohne den Europäischen Patentgebühren), von 2005 bis 2010 eine Steigerung des Abgangs von rd. – 1,9 Mill. EUR auf rd. – 5,5 Mill. EUR. (TZ 13)

In den Jahren 2005 bis 2010 stiegen die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts stärker als die budgetierten Werte von rd. 16,4 Mill. EUR auf rd. 20,8 Mill. EUR bzw. um rd. 27,1 % aufgrund der starken Zunahme der Europäischen Patentgebühren. Der hoheitliche Bereich des Patentamts wurde dadurch wirtschaftlich zunehmend von den Europäischen Patentgebühren abhängig, ohne diese beeinflussen zu können. Sie fielen ihm aufgrund internationaler Vereinbarungen ohne wesentliche Gegenleistung zu. Dem hoheitlichen Bereich des Patentamts entstanden lediglich Verwaltungskosten. (TZ 13)

Der hoheitliche Bereich des Patentamts war gekennzeichnet von überhöhten Ausgaben und Überschreitung der budgetären Vorgaben,

mit Ausnahme von 2007. Die Ausgaben des hoheitlichen Bereichs des Patentamts lagen im Zeitraum 2005 bis 2010 in Summe um rd. 5,6 Mill. EUR über den budgetären Vorgaben. Im Jahr 2009 kam es dadurch zu einem Liquiditätsengpass. Dennoch steuerte der hoheitliche Bereich des Patentamts der steigenden Ausgabenentwicklung nicht nachhaltig entgegen. (TZ 13)

Gebührenerhöhung
im Zuge der finan-
ziellen Planung bis
2012

Bei der Verlängerung der Flexibilisierungsklausel für die Jahre 2011 und 2012 war geplant, den vom hoheitlichen Bereich des Patentamts jährlich an das BMF abzuführenden Saldo von 14,6 Mill. EUR auf 15,1 Mill. EUR (2011) bzw. auf 15,5 Mill. EUR (2012) zu steigern. Zur Erfüllung dieses Zieles hätte sich ein Konsolidierungsbedarf von rd. 15,1 Mill. EUR bis Ende 2012 ergeben. Dies hätte gravierende Reorganisationsmaßnahmen im hoheitlichen Bereich sowie den Abbau von bis zu 30 Beschäftigten erfordert. (TZ 14)

Das BMVIT nahm den bei der Planung erkannten Konsolidierungsbedarf des hoheitlichen Bereichs des Patentamts nicht zum Anlass, dessen Aufgaben und Organisation in Frage zu stellen. Stattdessen erfolgte im Zuge der Patentamtsgebührengesetznovelle 2010 eine Erhöhung der Patent- und Markengebühren. In den Erläuterungen zur Novelle ging der Bundesgesetzgeber von einer Steigerung der Patent- und Markengebühren von rd. 1,6 Mill. EUR im Jahr 2011 und rd. 2,5 Mill. EUR ab dem Jahr 2012 aus. Der jährlich abzuführende Saldo wurde auf dem bisherigen Niveau belassen. Die Erhöhung der Gebühren billigte die mangelnde Ausgabendisziplin des hoheitlichen Bereichs des Patentamts. (TZ 14)

Personal des hoheit-
lichen Bereichs des
Patentamts

Der hoheitliche Bereich des Patentamts überschritt im Jahr 2010 wirtschaftlich gesehen den vorgegebenen Personalstand um rd. 20 VBÄ durch Personalzukauf aus der serv.ip. Er verfehlte dadurch die Zielsetzung des Gesetzgebers im Rahmen der jährlichen Bundesfinanzgesetze 2005 bis 2010, Personaleinsparungen durchzuführen und verlagerte Personalausgaben zu Sachausgaben. Dies entsprach nicht der Budgetwahrheit. In den Jahren 2005 bis 2010 entstanden durch die Personalzukaufe des hoheitlichen Bereichs des Patentamts von der serv.ip Mehrkosten von rd. 5,2 Mill. EUR. Die Ausgaben für Personal (Personalausgaben plus Ausgaben für den Personalzukauf) stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 von rd. 10,3 Mill. EUR auf rd. 13,0 Mill. EUR bzw. um rd. 26,2 %. Die prekäre personelle Situation führte zu keiner Veränderung der Organisation. (TZ 15)

Kurzfassung

Kosten- und Leistungsrechnung

Im Rahmen der Flexibilisierungsverordnung erstellte der hoheitliche Bereich des Patentamts für das Jahr 2006 ein Kosten- und Leistungsrechnungssystem basierend auf einer Prozessanalyse und errechnete einmalig ein Betriebsergebnis. Zu einer weiteren Nutzung dieses Systems nach 2006 kam es nicht. Der hoheitliche Bereich des Patentamts nutzte die Kostenrechnung nicht und verabsäumte es damit, die Effizienz der Arbeitsabläufe zu steuern. Darüber hinaus fehlte eine Kostenträgerrechnung zur Ermittlung der Kosten. Ebenso waren kostenträgerspezifische Zeitaufzeichnungen nicht eingeführt. Eine Plankostenrechnung für Soll-Ist-Vergleiche fehlte im Rahmen eines wirkungsorientierten Controlling. (TZ 16)

Controlling

Das BMVIT legte in der Verordnung zur Flexibilisierungsklausel fest, dass das Patentamt die Innovation, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum zu fördern hatte. Zur Erreichung dieser Ziele hatte das Patentamt ein speziell festgelegtes Projektprogramm einzuhalten. Es bestand aus einer Vielfalt an strategischen Zielsetzungen und fachbezogenen Zielen im Schutzrechtsbereich sowie aus operativen Managementzielen und korrespondierenden Leistungskennzahlen sowie einer mehrjährigen Ressourcenplanung. Somit reagierten weder das BMVIT noch der hoheitliche Bereich des Patentamts auf Fehlentwicklungen wie z.B. den stark ansteigenden Personalzukauf rechtzeitig. Die vom BMVIT festgesetzten Leistungskennzahlen konnten aufgrund ihrer geringen betriebswirtschaftlichen Ausrichtung eine wirtschaftlich effiziente Betriebsführung des Patentamts kaum gewährleisten. (TZ 17)

Hoheitlicher Bereich des Patentamts im Wettbewerb

Internationale Patentierungen über das Europäische Patentamt und die Weltorganisation für geistiges Eigentum gewannen für österreichische Patentwerber an Bedeutung. Der hoheitliche Bereich des Patentamts wurde als nationales Amt von anderen Schutzrechtsbehörden mit erweiterten Schutzterritorien verdrängt. (TZ 18)

Europäische Patente

Das Europäische Patentamt mit Sitz in München führte ein eigenständiges Europäisches Patenterteilungsverfahren durch, welches in den einzelnen Ländern bestätigt (validiert) werden musste. Der hoheitliche Bereich des Patentamts hob die nationalen Gebühren für ein Europäisches Patent, das in Österreich validiert wurde, ein und hatte 50 % davon an die Europäische Patentorganisation abzuführen. Eine Veränderung des Verteilungsschlüssels auf 60 : 40 zulasten der Nationalstaaten war seit längerem in Diskussion. Im Jahr 2009 bezifferte der Controllingbeirat des hoheitlichen Bereichs des Patent-



Kurzfassung

BMVIT

Österreichisches Patentamt

amts den drohenden Einnahmenverlust für das Patentamt mit jährlich rd. 4,0 Mill. EUR. Der mögliche Gebührenentfall floss nicht in die Finanzplanung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts ein. (TZ 19)

Londoner Übereinkommen

Das Londoner Übereinkommen war ein zwischenstaatliches, fakultatives Übereinkommen, mit dem die Übersetzungskosten Europäischer Patente für die Antragsteller reduziert werden sollten. Österreich war im Zeitraum der Gebarungsüberprüfung noch nicht beigetreten. Ein Beitritt würde die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts aus den Europäischen Patenten um jährlich bis zu rd. 2,3 Mill. EUR reduzieren. Diese Schätzung war ebenfalls nicht Bestandteil der Finanzplanung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts. (TZ 19)

Einführung eines EU-Patents

Angesichts der hohen Übersetzungskosten bei Europäischen Patenten sollte die Einführung eines EU-weit einheitlich geltenden Patentschutzes (EU-Patent) die Kosten für die Antragsteller deutlich senken. Optimistische Einschätzungen der Europäischen Kommission gingen von der Einführung des EU-Patents ab 2012 aus. (TZ 20)

Die Einführung des EU-Patents würde zu einer Verringerung der Anzahl von Europäischen Patenten und damit zu einer erheblichen Veränderung der Gebühreneinnahmen aus Europäischen Patenten führen. Im hoheitlichen Bereich des Patentamts gab es bezüglich der Einführung des EU-Patents keine Simulationsrechnungen, wie sich die Einnahmensituation verändern könnte. (TZ 20)

Anforderungen an das Patentamt aus dem Patent Cooperation Treaty

Über den europäischen Bereich hinausgehend bestand auch die Möglichkeit, eine internationale Anmeldung nach dem Patentszusammenarbeitsvertrag (PCT = Patent Cooperation Treaty) einzureichen. Österreichische Anträge sowohl auf ein Europäisches Patent als auch auf ein internationales PCT-Patent wurden vom Europäischen Patentamt geprüft. (TZ 21)

Der hoheitliche Bereich des Patentamts war eine der weltweit 14 PCT-Prüfstellen und durfte aber aufgrund des so genannten Zentralisierungsprotokolls ausschließlich für Entwicklungsländer tätig werden. Eine PCT-Prüfstelle musste mindestens 100 technische Prüfer beschäftigen. Dies verhinderte eine Anpassung der Aufbauorganisation und der damit verbundenen Kosten an die wirtschaftlichen Erfordernisse. (TZ 21)

Kurzfassung

Qualitätssicherung

Der hoheitliche Bereich des Patentamts begann im Jahr 2003 mit der Einführung eines internen Qualitätsmanagementsystems mit einem Qualitätsmanagement-Board. Erst auf Anregung des RH wurden längerfristige Trends der Qualitätsentwicklung ausgewertet. Dabei war keine Qualitätsveränderung ersichtlich. Eine systematische Einbindung von externen Experten in das interne Qualitätsmanagementsystem des Patentamts war nicht gegeben, auch regelmäßige Vergleiche mit anderen Patentorganisationen in Form von Benchmarks fehlten weitgehend. Ähnliche Qualitätssicherungsmodelle bzw. einzelne Maßnahmen wurden auch für den Marken- und Musterbereich sowie für die serv.ip entwickelt. (TZ 22)

Nebenbeschäftigungen von Bediensteten

Der Personalaufwand der serv.ip betrug im Jahr 2010 rd. 3,4 Mill. EUR. Das Personal der serv.ip von rd. 54,5 VBÄ im Jahr 2010 setzte sich aus rd. 52,3 VBÄ zusammen, welche in der serv.ip hauptbeschäftigt waren, sowie aus rd. 2,2 VBÄ, welche im hoheitlichen Bereich des Patentamts hauptbeschäftigt waren und darüber hinaus ein zweites Dienstverhältnis mit der serv.ip hatten. Dies betraf zwölf Bedienstete. Im Jahr 2010 lag der zusätzliche Durchschnittsverdienst dieser Mitarbeiter in einer Bandbreite von rd. 2.200 EUR bis rd. 75.000 EUR brutto pro Jahr. Mit einem Zeitausmaß von zusätzlich durchschnittlich rd. 7,4 Wochenarbeitsstunden gefährdeten die Nebenbeschäftigungen die Leistungserbringung im hoheitlichen Bereich. (TZ 23)

Die Nebenbeschäftigungen waren im gemeinsamen Zeiterfassungssystem des hoheitlichen Bereichs des Patentamts und der serv.ip nicht abgebildet. Eine Eintragung und Kontrolle der zusätzlich zu leistenden Wochenstunden fehlte dadurch. Dennoch gewährte der hoheitliche Bereich des Patentamts Bediensteten mit Nebenbeschäftigung in der serv.ip Gleitzeitguthaben und ordnete Überstunden an. (TZ 23)

Auswirkungen der Doppelorganisation

Die organisatorische Trennung der serv.ip vom hoheitlichen Bereich des Patentamts erforderte in der serv.ip neben eigenen Führungskräften ein selbständiges Rechnungswesen, aufwendige Refundierungen und eine eigene Administration. Die zusätzlichen Kosten durch die Doppelgleisigkeiten in der Organisation ermittelte der RH mit etwa 700.000 EUR allein im Jahr 2010. Die Parallelorganisation des hoheitlichen Bereichs des Patentamts und der serv.ip war aus wirtschaftlicher Sicht daher nicht zweckmäßig. (TZ 24)

Teilrechtsfähigkeit –
serv.ip

Leistungen der serv.ip für die österreichische Wirtschaft

Im Jahr 2010 waren ausländische Patentorganisationen der Hauptumsatzträger der serv.ip. Im Einzelkundengeschäft des Bereichs Patent Services waren ausländische Patentanwälte die wichtigste Kundengruppe. Im Einzelkundengeschäft des Bereichs Trade Mark Services waren inländische Anwälte die wichtigste Kundengruppe. Im Allgemeinen gewann die serv.ip die Einzelkunden per Zufall; gezielte Marketingmaßnahmen fehlten bis Ende 2010. Weniger als ein Viertel des Umsatzes der serv.ip im Jahr 2010 repräsentierte deren gesetzlichen Auftrag, im Interesse der österreichischen Wirtschaft Service- und Informationsleistungen bereitzustellen. (TZ 25)

Wirtschaftliche Entwicklung der serv.ip

Die Bilanzstruktur der serv.ip verschlechterte sich deutlich von 2005 bis 2010, sichtbar am laufenden Abbau von Eigenkapital. Die serv.ip verfügte im Wesentlichen nur mehr über Finanzvermögen; das Sachanlagevermögen war weitgehend abgeschrieben. (TZ 26)

Die Erträge der serv.ip setzten sich aus Einnahmen aus den Bereichen Trade Mark Services und Patent Services sowie dem Refundierungspersonal zusammen und stiegen von rd. 3,27 Mill. EUR auf rd. 4,33 Mill. EUR im überprüften Zeitraum. Dabei stiegen vor allem die Einnahmen im Bereich des Refundierungspersonals im Zeitraum von 2005 bis 2010 von rd. 0,28 Mill. EUR auf rd. 1,20 Mill. EUR. (TZ 26)

Von 2005 bis 2010 ergab sich ein operativer Gesamtverlust der serv.ip aus dem Kerngeschäft von rd. 2,60 Mill. EUR. Die seit Jahren negative Geschäftsentwicklung der serv.ip gefährdete ohne Gegenmaßnahmen den Bestand der serv.ip. (TZ 26)

Personalausstattung der serv.ip

Die Anzahl der Angestellten der serv.ip stieg im Zeitraum von 2005 bis 2010 von rd. 33,5 VBÄ auf rd. 54,5 VBÄ. Rund 47 % der Angestellten der serv.ip waren an den hoheitlichen Bereich des Patentamts verliehen. Von den verbleibenden rd. 29 VBÄ beschäftigte die serv.ip rund zehn VBÄ in der Geschäftsführung, in den administrativen Bereichen für Finanz und Recht sowie im Support der serv.ip. Daraus ergab sich gemessen am Personalstand ein Overheadanteil der serv.ip von knapp 35 %. (TZ 27)

Kurzfassung

Jahresabschluss der serv.ip

Die Jahresabschlüsse der serv.ip enthielten weder Kommentare bzw. Anhänge noch waren sie von einem Wirtschaftsprüfer geprüft. Darüber hinaus wurden die Jahresabschlüsse im überprüften Zeitraum von 2005 bis 2010 vom selben Steuerberater erstellt. (TZ 28)

Zweiter Rechnungskreis in der Finanzbuchhaltung der serv.ip

Der Steuerberater war zwischen 2005 und 2010 von der serv.ip beauftragt, einen gesonderten Rechnungskreis innerhalb der Finanzbuchhaltung der serv.ip zu führen. Dieser umfasste die Wertpapierverrechnungskonten und war nur dem Geschäftsführer und dessen Stellvertreter zugänglich. Davon nahm die serv.ip auch Gehaltsauszahlungen an leitende Angestellte der serv.ip vor. (TZ 29)

Kaufmännisches Risiko der serv.ip

Die serv.ip hatte das Haftungsrisiko aus der Geschäftstätigkeit zu tragen. Aus einem Schadensfall bereits Ende der 1990er Jahre im hoheitlichen Bereich des Patentamts leitete die serv.ip das Erfordernis einer Vorsorge für zwei Schadensfälle im Ausmaß von jeweils rd. 3 Mill. EUR ab. Daraus ergab sich ein Vorsorgevolumen von rd. 6 Mill. EUR. (TZ 30)

Die serv.ip bildete im Zeitraum von 2005 bis 2010 Rückstellungen für Schadensfälle von durchschnittlich rd. 3,35 Mill. EUR. Als Liquiditätspolster für eine allfällige Schadensdeckung verfügte die serv.ip im gleichen Zeitraum über Wertpapiere in Höhe von durchschnittlich rd. 3,95 Mill. EUR. Weiters hatte die serv.ip zwei Haftpflichtversicherungsverträge mit einer Versicherungssumme von insgesamt rd. 4,90 Mill. EUR abgeschlossen. In Summe traf die serv.ip Vorkehrungen für Haftungsfälle in Höhe von knapp 9 Mill. EUR. Die Auswahl und Kombination der Risikovorsorgeinstrumente der serv.ip war aus risikoorientierten wie auch wirtschaftlichen Überlegungen nicht nachvollziehbar. (TZ 30)

Wertpapiere der serv.ip

Im überprüften Zeitraum hielt die serv.ip Wertpapiere von durchschnittlich rd. 3,95 Mill. EUR. Seit dem Jahr 2002 waren diese bei einer inländischen Privatbank veranlagt. Der Geschäftsführer der

serv.ip war von September 2008 bis Jänner 2011 alleine für das Wertpapierdepot zeichnungsberechtigt. Eine unabhängige Kontrolle der Wertpapiergeschäfte durch den hoheitlichen Bereich des Patentamts sowie den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie fehlte, da im Patentgesetz keine speziellen Bestimmungen dazu vorhanden waren bzw. der Bund für die serv.ip nicht haftete. (TZ 31)

Zusammenfassende Feststellungen zur Organisation des Patentamts

Zusammenfassend wiesen die rechtlichen Vorgaben sowie das Nebeneinander des hoheitlichen Bereichs (mit einer Flexibilisierungsklausel) und des teilrechtsfähigen Bereichs serv.ip mehrere spezifische Nachteile auf:

Die Flexibilisierungsklausel für das Patentamt führte nicht zu einer kosten- und leistungsorientierten Führung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts, sondern behinderte aufgrund ihrer Fixierung auf den abzuführenden Finanzsaldo notwendige Einsparungsmaßnahmen. Verschärft wurde dies durch die geringe Ausgabendisziplin des hoheitlichen Bereichs des Patentamts. (TZ 13)

Die grundsätzlich unterschiedlichen Organisationsprinzipien des hoheitlichen Bereichs des Patentamts und der serv.ip bedingten kostenintensive Doppelgleisigkeiten in der Organisation des Patentamts. Zahlreiche Nebenbeschäftigungen von Bediensteten des hoheitlichen Bereichs des Patentamts in der serv.ip waren u.a. die Folge. Weiters führte dies zu Parallelaktivitäten z.B. im Bereich der Kundenberatung. (TZ 3, 15, 23, 24)

Durch die fehlende Weisungsbefugnis des Eigentümers BMVIT bzw. des hoheitlichen Bereichs des Patentamts gegenüber dem Geschäftsführer der serv.ip war dieser frei in seinen Entscheidungen, vergleichbar mit einem Eigentümer. Die Folge war eine unzureichende Kontrolle der Gebarung der serv.ip durch den Eigentümer. Dies galt insbesondere für das Wertpapiermanagement. (TZ 3, 28, 31)

Weiters ergab sich ein potenzieller Interessenskonflikt zwischen der Funktion des Präsidenten des Patentamts und seiner Funktion als Geschäftsführer der serv.ip bei Geschäftsvorgängen zwischen den beiden Bereichen des Patentamts. (vgl. TZ 4, 15, 23, 30, 31, 37)

Kurzfassung

IT des hoheitlichen
Bereichs des Patent-
amts

Projektziel und Projektkosten für ELVIS

Das im April 2008 gestartete Projekt ELVIS (Elektronisches Verwaltungs- und Informationssystem) hatte den Umstieg auf ein zeitgemäßes System zum Ziel und war mit rd. 2,1 Mill. EUR budgetiert. Die Fertigstellung war mit Herbst 2011 geplant. Die für die Einführung der Kostenrechnung im Jahr 2005 erstellte Prozessanalyse nutzte der hoheitliche Bereich des Patentamts nicht für eine Prozessoptimierung der organisatorischen Abläufe vor der Modernisierung der IT. (TZ 34)

Projektmanagement des Projekts ELVIS

Das Patentamt verabsäumte bei Projektbeginn von ELVIS festzustellen, ob es in der Lage war, ein Projekt von dieser Komplexität allein durchzuführen. Der hoheitliche Bereich des Patentamts richtete im Februar 2009 ein Steering Committee aus leitenden Mitarbeitern unter dem Vorsitz des Präsidenten ein. Bis Ende 2009 wechselten die Projektleiter dreimal. Der hoheitliche Bereich des Patentamts sah sich in der Folge dazu gezwungen, die Konzeption und Leitung des Projekts ELVIS im Dezember 2009 einem externen Berater zu übertragen, um einen Projektabsturz zu vermeiden. Der bis Jänner 2010 aufgelaufene verlorene Aufwand betrug mindestens 269.000 EUR von bis dahin ausbezahlten rd. 667.000 EUR bzw. rd. 40,3 %. (TZ 35)

Kosten für externe Berater im Projekt ELVIS

Der hoheitliche Bereich des Patentamts aktualisierte seine Planwerte für das Projektmanagement von ELVIS anlässlich der Beauftragung des externen Beraters als Projektleiter Ende 2009. Für die Planung, Koordination und Ausschreibung waren rd. 834.800 EUR bzw. knapp 40 % des Gesamtbudgets vorgegeben. (TZ 36)

Leitung des IT-Bereichs

Ab April 2007 verfügte der hoheitliche Bereich nicht mehr über eine eigene IT-Abteilung, sondern entlieh diese zur Gänze von der serv.ip. Im Jahr 2010 umfasste dieser rund sieben VBÄ. Durch diese organisatorische Veränderung wanderte die strategische Ausrichtung der IT des hoheitlichen Bereichs des Patentamts in die serv.ip. (TZ 37)


Österreichisches Patentamt

Kenndaten zum Österreichischen Patentamt							
Rechtsgrundlage	Patentgesetz 1970 i.d.g.F. BGBl. Nr. 259/1970; Gebrauchsmustergesetz i.d.g.F. BGBl. Nr. 211/1994; Markenschutzgesetz 1970 i.d.g.F. BGBl. Nr. 260/1970; Musterschutzgesetz 1990 i.d.g.F. BGBl. Nr. 497/1990						
Hauptaufgaben	Zentralbehörde für den gewerblichen Rechtsschutz in Österreich						
Gebarung	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	in Mill. EUR ¹						in %
hoheitlicher Bereich des Österreichischen Patentamts							
Einnahmen	29,3	31,6	32,6	33,0	31,9	33,8	+ 15
davon nationale Einnahmen	12,9	12,8	12,7	12,6	12,2	13,0	+ 1
davon Europäische Patentgebühren	16,4	18,8	19,9	20,4	19,7	20,8	+ 27
Ausgaben	14,8	16,2	16,8	18,1	19,0	18,5	+ 25
serv.ip (teilrechtsfähiger Bereich)							
Erträge	3,3	3,5	4,6	4,3	5,6	4,3	+ 30
Aufwendungen	3,5	3,8	4,9	5,0	5,9	5,1	+ 46
Betriebsergebnis	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,7	- 0,3	- 0,8	- 300
Personalausgaben/–aufwand							
hoheitlicher Bereich	10,0	10,7	10,8	11,4	12,1	11,8	+ 18
serv.ip (Aufwand)	1,8	2,5	2,9	3,2	3,6	3,4	+ 89
Personal							
	Anzahl ²						
hoheitlicher Bereich	209,3	207,8	202,5	202,6	198,7	199,1	- 5
serv.ip	33,5	47,5	48,1	50,4	54,7	54,5	+ 63

¹ Rundungsdifferenzen enthalten

² in VBÄ jeweils zum 1. Jänner

Quellen: Patentamt, RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2011 das Österreichische Patentamt (Patentamt). Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2010. Das Patentamt bestand sowohl aus einem hoheitlichen Bereich als auch aus einem teilrechtsfähigen Bereich (benannt serv.ip).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war, die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags des Patentamts in seiner Gesamtheit, die finanzielle Entwicklung sowie die Wahrnehmung des Controllings durch das BMVIT zu beurteilen. Weiters überprüfte der RH die Effizienz der Organisation, die wirtschaftliche Entwicklung und Zweckmäßigkeit der Rechtsform der Teilrechtsfähigkeit.

Zu dem im November 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Patentamt im Jänner 2012 sowie das BMVIT im März 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2012.

(2) Das Patentamt gab in seiner Stellungnahme an, dass es an jeder Anregung zur weiteren Steigerung seiner Effizienz und Leistungserbringung interessiert sei und mit Interesse die Empfehlungen des RH evaluiere. Der RH habe auch diesmal – wie schon bei seiner letzten Gebarungsüberprüfung im Jahre 1999 – kein Gesamturteil über die Aufgabenerfüllung des Patentamts als Zentralbehörde für den gewerblichen Rechtsschutz abgegeben. Weiters habe der RH an der welt- und europaweit beeindruckenden Performance Österreichs in Patent- und Markensachen vorbeigeblickt und sich auf innerorganisatorische und finanzielle Angelegenheiten des Patentamts beschränkt.

Umso bemerkenswerter sei allerdings laut Stellungnahme des Patentamts der nun vorliegende Bericht des RH, weil er im Quervergleich zum Vorbericht bei strukturell gleichem Sachverhalt nun teils gegenteilige oder neue Empfehlungen enthält, die vom Patentamt im Vertrauen auf die Konstanz des Beurteilungsmaßstabes des RH nicht zu erwarten waren bzw. bei Kenntnis des Standpunktes des RH schon vor rund zehn Jahren zu entsprechenden Maßnahmen hätten führen können.

(3) Der RH bemerkte hiezu, dass er bei der Beurteilung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts internationale Entwicklungen auf dem Gebiet der Schutzrechte intensiv miteinbezog. Dies betraf insbesondere die Themen:

- Leistungsmodelle einer gewerblichen Schutzrechtsbehörde (u.a. Vergleich mit dem Patentmodell der Schweiz) (vgl. TZ 7),

- Patentanmeldungen als europäischer Innovationsbenchmark (Österreich gehört zur Gruppe der „Innovation Followers“) (vgl. TZ 8) sowie
- Internationaler Einfluss auf die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts. Dabei wurden u.a. der hoheitliche Bereich des Patentamts im Wettbewerb mit anderen Patentorganisationen, die Auswirkungen der Europäischen Patente auf den hoheitlichen Bereich des Patentamts (Verteilungsschlüssel der Einnahmen, Londoner Übereinkommen) sowie die Einführung eines EU-Patents und seine finanziellen Rückwirkungen auf den hoheitlichen Bereich des Patentamts beurteilt (vgl. TZ 18, 19 und 20).

Aber auch die fehlende Außenperspektive des hoheitlichen Bereichs des Patentamts auf dem Gebiet der internen Qualitätssicherung war Inhalt des gegenständlichen Prüfungsergebnisses (vgl. TZ 22).

Allerdings zeigten sich im Prüfungszeitraum 2005 bis 2011 eine zunehmend verschlechterte finanzielle Situation des hoheitlichen Bereichs des Patentamts sowie erhebliche Fehlentwicklungen im Bereich der serv.ip, wodurch diese Themen in der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung an Bedeutung gewannen.

Hinsichtlich der Ausführungen des Patentamts zum unterschiedlichen Beurteilungsmaßstab gegenüber der Gebarungsüberprüfung aus dem Jahr 1999 entgegnete der RH, dass bei der damaligen Prüfung – ganz abgesehen von der rasanten Weiterentwicklung des Innovationsstandorts Österreich sowie der europäischen Entwicklung auf dem Gebiet der gewerblichen Schutzrechte innerhalb von mehr als einem Jahrzehnt – andere sachliche und finanzielle Voraussetzungen im Patentamt zugrunde lagen. Hervorzuheben war z.B. der um mehr als 25 % höhere Personalstand des hoheitlichen Bereichs des Patentamts sowie die personell nicht einmal halb so große serv.ip mit rd. 21 Mitarbeitern.

Weiters war damals die leistungsmäßige Vernetzung der serv.ip mit dem hoheitlichen Bereich des Patentamts nur im geringen Ausmaß vorhanden und umfasste nur die Beschäftigung von einigen Experten aus dem hoheitlichen Bereich des Patentamts zur Erfüllung von Aufträgen im Rahmen der EU (vgl. TZ 23 und 26).

Gesetzlicher Auftrag des Patentamts

Gewerblicher Rechtsschutz im hoheitlichen Bereich

2 Der hoheitliche Bereich des Patentamts war die österreichische Zentralbehörde für den gewerblichen Rechtsschutz gemäß § 58 (1) Patentgesetz. Im Rahmen seiner Hoheitsverwaltung erteilte es v.a. Patente und Gebrauchsmuster für technische Neuerungen sowie Marken und Muster. Gewerbliche Schutzrechte galten nur in dem Land, für das sie erteilt wurden (Territorialitätsprinzip). Eine Erläuterung der einzelnen gewerblichen Schutzrechte findet sich im Glossar.

Neben der Erteilung von gewerblichen Schutzrechten war der hoheitliche Bereich des Patentamts u.a. zuständig für

- die Entscheidung über Streitigkeiten in allen Schutzrechtsangelegenheiten und die Führung der jeweiligen nationalen Register (z.B. gemäß § 57 Patentgesetz; § 16 Markenschutzgesetz; § 18 Musterchutzgesetz);
- auf Antrag schriftliche Recherchen über den Stand der Technik bezüglich eines konkreten technischen Problems sowie Gutachten, ob eine patentierbare Erfindung vorliegt (gemäß § 57a Patentgesetz);
- den Ausbau von Service- und Informationsleistungen für (gewerbliche) Erfinder und eine verbesserte Information auf allen einschlägigen Gebieten der gewerblichen Schutzrechte für die Öffentlichkeit (gemäß § 57b Patentgesetz).

Zudem war beim hoheitlichen Bereich des Patentamts gemäß § 74 Patentgesetz der Oberste Patent- und Markensenat eingerichtet. Dieser war Berufungsinstanz gegen die Entscheidungen der Nichtigkeitsabteilung und Beschwerdeinstanz gegen die Entscheidungen der Beschwerdeabteilung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts. Die Mitglieder wurden vom Bundespräsidenten ernannt und waren in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Der hoheitliche Bereich des Patentamts führte die Kanzleigeschäfte des Obersten Patent- und Markensenats.

Service- und Informationsleistungen im teilrechtsfähigen Bereich

3 Der Gesetzgeber hatte dem Patentamt 1992 Rechtspersönlichkeit (Teilrechtsfähigkeit; dieser Bereich hieß serv.ip) im Interesse der österreichischen Wirtschaft zuerkannt, um die Service- und Informationsleistungen für (gewerbliche) Erfinder auszubauen. Eine Überschneidung im Tätigkeitsbereich der serv.ip mit dem hoheitlichen Bereich des Patentamts ergab sich bei den Recherchen über den Stand der Technik und



Gesetzlicher Auftrag des Patentamts

BMVIT

Österreichisches Patentamt

den Gutachten über die Patentierbarkeit von Erfindungen. Weiters fielen unter die Service- und Informationsleistungen der serv.ip Auskünfte über angemeldete und registrierte Schutzrechte, statistische Auswertungen im Bereich des gewerblichen Schutzrechts, Beratungsleistungen im Zusammenhang mit Patentbewertungen, Auskünfte im Rahmen von Markenanmeldeverfahren wie auch Ausstellungen, Seminare und ähnliche Veranstaltungen.

Im Gesetz war festgelegt, dass die Aktivitäten der serv.ip den Bundeshaushalt nicht belasten durften. Der Bund haftete gemäß § 58a (4) Patentgesetz nicht für deren Verbindlichkeiten.

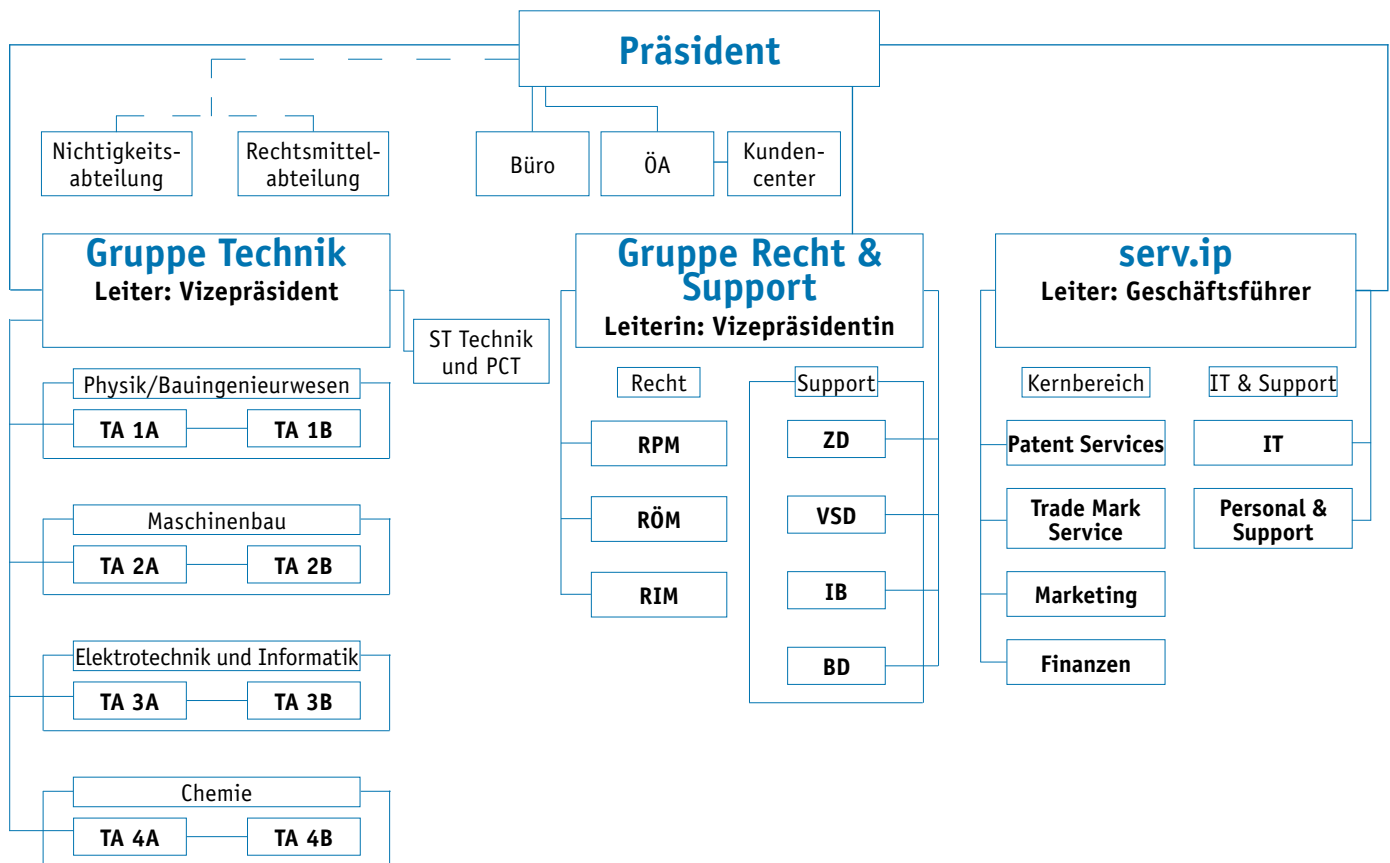
Die Tarife für die Leistungen der serv.ip waren kostendeckend zu kalkulieren. Darüber hinausgehende Einnahmen (Gewinne) waren nach Bildung angemessener Rücklagen an den Bund abzuführen. Gemäß Regierungsvorlage durfte das Patentamt im Rahmen der serv.ip kein auf Gewinn ausgerichtetes Unternehmen betreiben.

Aufbauorganisation

- 4 Die Aufbauorganisation des Patentamts änderte sich im überprüften Zeitraum von 2005 bis 2010 nur geringfügig. Folgende Abbildung zeigte den Stand zum 1. Jänner 2011:

Aufbauorganisation

Abbildung 1: Organigramm des Patentamts



Quelle: Patentamt

Das Patentamt setzte sich aus drei Bereichen zusammen (Gruppe Technik, Gruppe Recht & Support, serv.ip) sowie mehreren Stabsstellen unter dem Präsidenten. Der hoheitliche Bereich des Patentamts bestand aus einem Präsidenten, je einem Vizepräsidenten für den juristischen und fachtechnischen Bereich, den rechtskundigen und fachtechnischen Mitgliedern sowie sonstigen Mitarbeitern (z.B. Kanzleiwesen, Administration). Zum 1. Jänner 2011 waren 193,58 VBÄ im hoheitlichen Bereich des Patentamts und 51,55 VBÄ in der serv.ip beschäftigt. Der Präsident leitete den hoheitlichen Bereich des Patentamts und war gemäß § 58 Patentgesetz Leiter (Geschäftsführer) der serv.ip. Insgesamt beschäftigte das Patentamt im Jahr 2011 rd. 245,13 VBÄ.

Die Gruppe Technik mit ihren Technischen Abteilungen (TA) war im Wesentlichen mit den Agenden der Erfindungsanmeldungen (Patent- und Gebrauchsmuster) befasst.



Aufbauorganisation

BMVIT

Österreichisches Patentamt

Die Gruppe Recht und Support unterteilte sich in den Bereich Recht mit der Rechtsabteilung Patent und Muster (RPM), die internationale und nationale legistische Fragen bezüglich gewerblicher Schutzrechte bearbeitete; zusätzlich gehörten zu dieser Gruppe die beiden Rechtsabteilungen Österreichische Marken (RÖM) und Internationales Markenwesen (RIM), die im Wesentlichen mit den Agenden des Marken- und Musterschutzes befasst waren. Weiters waren in dieser Gruppe alle Supportabteilungen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts angesiedelt: Zentrale Dienste (ZD), Verwaltungsstellendirektion (VSD), Internationale Beziehungen (IB), Bibliothek und Dokumentation (BD).

Die serv.ip bestand aus dem Kernbereich mit den Abteilungen Patent Services, Trade Mark Services, Marketing und Finanzen sowie dem IT- und Supportbereich.

Die Einrichtung Technischer Abteilungen, einer Rechtsabteilung, einer Rechtsmittelabteilung und einer Nichtigkeitsabteilung waren gemäß § 60 (3) Patentgesetz gesetzlich für den hoheitlichen Bereich des Patentamts vorgegeben. Die Zahl der Abteilungen und Organisationseinheiten, ihr Aufgabenbereich und ihre personelle Ausstattung war gemäß § 60 (2) Patentgesetz vom Präsidenten nach den jeweiligen Erfordernissen festzusetzen.

Bedeutung des Patentamts für die österreichische Wirtschaft

Leistungen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

- 5.1** Nur beim hoheitlichen Bereich des Patentamts konnten gewerbliche Schutzrechte für Österreich erlangt werden. Erfinder aus aller Welt stellten dort Anträge.

Die nachstehenden Tabellen zeigen ausgewählte Kennzahlen der Geschäftstätigkeit, die der hoheitliche Bereich des Patentamts in den Jahren 2005 bis 2010 insgesamt erbrachte; gesondert ausgewiesen sind die Leistungen für österreichische Antragsteller:

Bedeutung des Patentamts für die österreichische Wirtschaft

Tabelle 1: Schutzrechtsanmeldungen in den Jahren 2005 bis 2010

Anmeldungen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	Anzahl						in %
Patent	2.505	2.647	2.672	2.627	2.557	2.675	6,8
<i>davon Österreich</i>	2.270	2.358	2.385	2.298	2.263	2.424	6,8
<i>davon Österreich in %</i>	90,6	89,1	89,3	87,5	88,5	90,6	–
Gebrauchsmuster	989	1.019	871	861	928	885	– 10,5
<i>davon Österreich</i>	821	806	690	682	717	678	– 17,4
<i>davon Österreich in %</i>	83,0	79,1	79,2	79,2	77,3	76,6	–
Marke	8.583	8.622	8.664	8.263	7.569	6.824	– 20,5
<i>davon Österreich</i>	7.565	7.649	7.844	7.251	6.378	5.910	– 21,9
<i>davon Österreich in %</i>	88,1	88,7	90,5	87,8	84,3	86,6	–
Muster	2.080	1.309	1.021	1.032	716	982	– 52,8
<i>davon Österreich</i>	1.035	1.113	732	805	629	694	– 32,9
<i>davon Österreich in %</i>	49,8	85,0	71,7	78,0	87,8	70,7	–

Quellen: Patentamt, RH

Tabelle 2: Schutzrechtserteilungen und –registrierungen in den Jahren 2005 bis 2010

Erteilungen/ Registrierungen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	Anzahl						in %
Patent	938	1.564	1.237	1.301	1.102	1.130	20,5
<i>davon Österreich</i>	771	1.327	1.038	1.104	940	955	23,9
<i>davon Österreich in %</i>	82,2	84,8	83,9	84,9	85,3	84,5	–
Gebrauchsmuster	776	787	726	740	590	659	– 15,1
<i>davon Österreich</i>	619	639	573	553	447	484	– 21,8
<i>davon Österreich in %</i>	79,8	81,2	78,9	74,7	75,8	73,4	–
Marke	6.873	7.038	6.469	6.067	5.981	5.606	– 18,4
<i>davon Österreich</i>	6.029	6.225	5.724	5.424	5.324	4.954	– 17,8
<i>davon Österreich in %</i>	87,7	88,4	88,5	89,4	89,0	88,4	–
Muster	3.151	1.272	837	942	885	709	– 77,5
<i>davon Österreich</i>	2.254	881	731	750	612	592	– 73,7
<i>davon Österreich in %</i>	71,5	69,3	87,3	79,6	69,2	84,5	–

Quellen: Patentamt, RH

Etwa 90 % der Patent- und Markenmeldungen stammten von österreichischen Antragstellern.

Mit Ausnahme der Patente waren seit 2005 alle Schutzrechte für Österreich (nationale Schutzrechte) rückläufig, sowohl in der Gesamtbetrachtung als auch in der Betrachtung aus Sicht österreichischer Antragsteller. Die stärksten Veränderungen bestanden im Bereich Musteranmeldung (– 52,8 %) bzw. –registrierung (– 77,5 %) für Österreich. Auch für österreichische Antragsteller ging die Bedeutung des nationalen Musters stark zurück (– 32,9 % bei Anmeldung, – 73,7 % bei Registrierung).

Die gesamten Patentanmeldungen (österreichische und ausländische Patentanmelder) stiegen von 2005 bis 2007, stagnierten jedoch ab 2007 bis 2010 nahezu. Die gesamten Patenterteilungen stiegen von 2005 auf 2006 wegen einer Verfahrensänderung¹ zwar sprunghaft an, von 2006 bis 2010 nahmen die Patenterteilungen aber um rd. 27,7 % ab. Die Anzahl der Patentanmeldungen und –erteilungen von Österreichern entwickelte sich ähnlich.

5.2 Die Anmeldungen von nationalen Schutzrechten beim Patentamt waren nach Ansicht des RH ein Maß für die zukünftige Nachfrage nach dessen Dienstleistungen. Der RH stellte hierzu fest, dass der hoheitliche Bereich des Patentamts als nationales Patentamt stark an Bedeutung für die österreichische Wirtschaft verlor. Auch der wichtige Patentbereich stagnierte seit 2007 bei den Patentanmeldungen nahezu.

5.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts sei die Anzahl der Schutzrechtsanmeldungen von ihm ein nicht beeinflussbares Spiegelbild der Wirtschaftslage bzw. deren künftiger Einschätzung, die sich bei Marken und Mustern zeitnäher auf die Anmeldestatistik niederschläge als bei Patentanmeldungen.*

Dass die Patenterteilungen von 2005 bis 2010 dreimal stärker (+ 20,5 %) gestiegen waren als die Patentanmeldungen (+ 6,8 %), sei auf die aktive Rolle und anerkannte Bedeutung des Patentamts als Berater der heimischen Wirtschaft zur Vermeidung rechtlich und/oder technisch aussichtsloser Anträge zurückzuführen.

5.4 Der RH hielt fest, dass der geringe Anstieg von Patentanmeldungen Ressourcen freigesetzt hatte, um die vorliegenden Patentanmeldungen rascher bearbeiten und vermehrt Patente erteilen zu können. Der Rückgang der Bedeutung des Patentamts war davon unabhängig.

¹ Im Jahr 2005 trat eine Novelle des Patentgesetzes in Kraft, die das Patenterteilungsverfahren beschleunigte.

Bedeutung des Patentamts für die österreichische Wirtschaft

Gebührenstruktur bei den Patenten

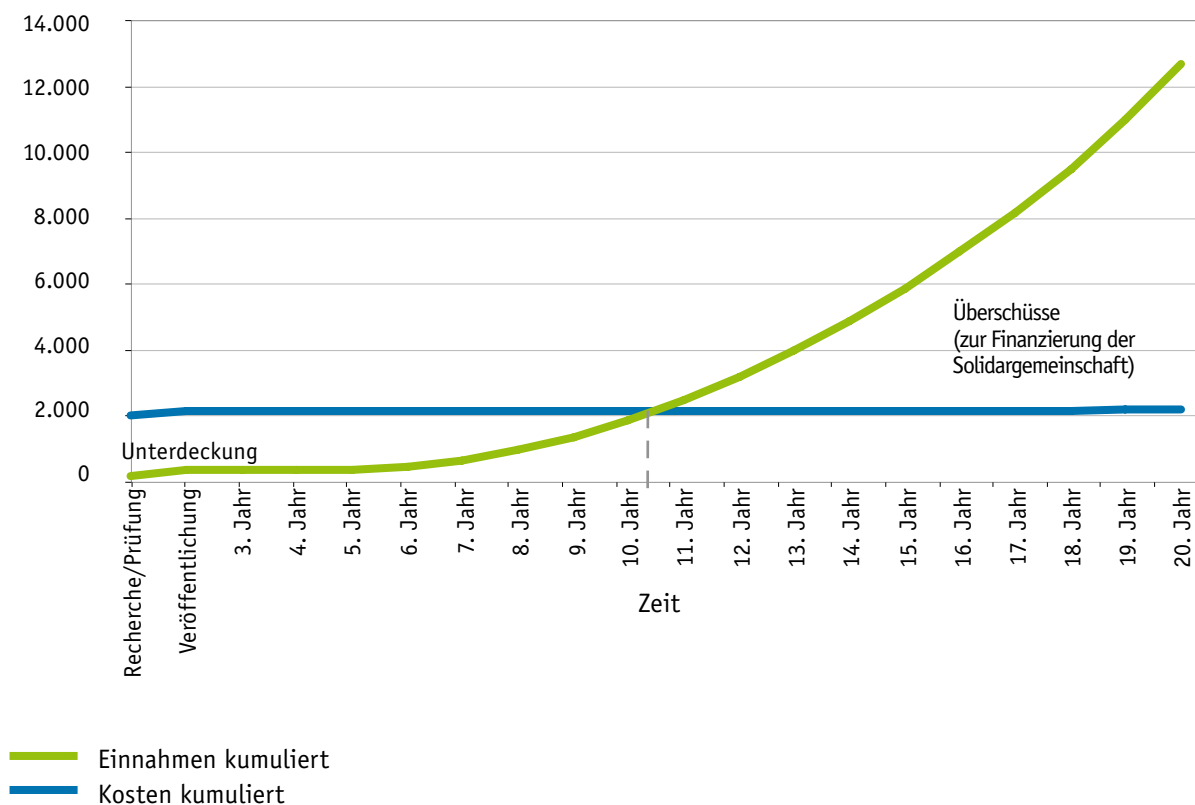
6.1 Im Patentbereich waren die Gebühren als Beitrag zur Förderung der (gewerblichen) Erfinder im Rahmen der Innovationsförderung progressiv gestaltet. Zielsetzung des Gesetzgebers bei der Gebührenstruktur war es, einen für Erfinder niederschweligen Einstieg zu bieten. Die Innovationstätigkeit der österreichischen Wirtschaft sollte durch niedere Anmeldegebühren sowie durch die erst im Laufe der Jahre anfallenden bzw. steigenden Patentgebühren gefördert werden. Großunternehmen wurden genauso gefördert wie KMU oder Einzelerfinder. Laut Erläuterungen zur Novelle des Patentamtsgebührengesetzes aus 2010 sollten im Sinne einer Solidargemeinschaft zwischen Schutzrechtsinhabern die wirtschaftlich erfolgreichen Schutzrechte die angefallenen Kosten der Verfahren für sowohl die wirtschaftlich erfolgreichen als auch die nicht erfolgreichen Schutzrechte abdecken.

Zu Beginn des Verfahrens fielen für den Antragsteller etwa 230 EUR an. Für die Patenterteilung waren weitere 200 EUR zu entrichten. Diese Gebühren waren unabhängig von der Dauer des Verfahrens. Näherungsweise kostete ein österreichisches Patent somit rd. 430 EUR. Jahresgebühren waren ab dem 6. Jahr fällig.² Sie stiegen kontinuierlich von 100 EUR im 6. Jahr bis auf 1.700 EUR im 20. Jahr der Patentlaufzeit (Höchstlaufzeit).

Die im hoheitlichen Bereich des Patentamts anfallenden Kosten waren in den ersten beiden Jahren ab Patentanmeldung (in der Phase von Recherche und Prüfung) am höchsten und nach der Patentierung sehr gering. Nach dessen Angaben beliefen sich die Kosten für eine Patentierung und Patentverwaltung auf 2.188 EUR; davon fielen 2.029 EUR (rd. 92,7 %) im Rahmen von Anmeldung, Recherche und Prüfung an; weitere 141 EUR (rd. 6,4 %) fielen im Zuge der Erteilung und Veröffentlichung an. Die restlichen knapp 20 EUR (rd. 0,9 %) fielen im Zuge der Administration der Jahresgebühren an.

² Gebührenbefreiung des 1.-5. Jahres der Patentlaufzeit im Zuge der Novellierung des Patentamtsgebührengesetzes, BGBl. I Nr. 126/2009

Abbildung 2: Einnahmen und Kosten aus einer nationalen Patenterteilung



Quellen: Patentamt, RH

Der hoheitliche Bereich des Patentamts verfügte über kein finanzmathematisches Modell zur laufenden Überprüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Solidargemeinschaft zwischen den Schutzrechtsinhabern. Damit fehlten ihm Soll-Ist-Vergleiche zwischen dem Patentgebührenmodell auf der einen Seite und den tatsächlichen Einnahmen aus Anmelde- und Jahresgebühren auf der anderen Seite. Auf Anregung des RH entwickelte der hoheitliche Bereich des Patentamts eine Darstellung der Gebührenstruktur. Dabei wurde eine finanzielle Unterdeckung im Patentbereich sichtbar, welche erst bei einer Laufzeit eines Patents von mehr als zehn Jahren ausgeglichen werden konnte. Laut Angabe des Patentamts lag das Durchschnittsalter der Patente bei 8,7 Jahren (Stand 2011).

Im Jahr 2010 betrug die finanzielle Unterdeckung aus den Patenten im hoheitlichen Bereich des Patentamts rd. 4,4 Mill. EUR (vgl. TZ 16).

- 6.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass die Förderung der Erfinder über die Gebührenstruktur eine erhebliche finanzielle Unterdeckung im Pa-

Bedeutung des Patentamts für die österreichische Wirtschaft

tentbereich nach sich zog. Weiters kritisierte der RH, dass die Innovationsförderung über die Gebührenstruktur undifferenziert hinsichtlich des Förderbedarfs der Schutzrechtswerber war. Mitnahmeeffekte waren nicht auszuschließen.

Der RH empfahl dem BMVIT und dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, die Gebührenstruktur zu überdenken und eine kostendeckende Gebührenstruktur sowie eine spezifischere Förderstruktur zu prüfen. Förderwürdige Gruppen wären zu definieren. Diese könnten konzentriert im Rahmen der österreichischen Innovationsförderprogramme wie z.B. Tecma – Innovationsvermarktung der Austria Wirtschaftservice GmbH (aws) unterstützt werden.

6.3 *Laut Patentamt sei der kostengünstige Einstieg in das Patentsystem international üblich und eine seit Jahrzehnten bewährte innovations- und damit wirtschaftspolitische Entscheidung des Gesetzgebers.*

Der Struktur der heimischen Wirtschaft entsprechend würden fast ausschließlich Einzelpersonen oder KMU nationale Patente anmelden. Die Empfehlung des RH würde zu einer Verfünffachung der Einstiegskosten führen.

Die vom RH befürchteten Mitnahmeeffekte wären primär hinsichtlich der Großunternehmen und Konzerne zu befürchten, die allerdings (ebenso einstiegsgünstig) direkt beim EPA anmelden und ihre Patente – für Österreich progressiv einnahmewirksam und damit systemfinanzierend – erheblich länger als 8,7 Jahre aufrecht erhalten würden. Sogar bestünde die vom Gesetzgeber gewollte Solidargemeinschaft nicht nur von älteren Patenten in erfolgreicher wirtschaftlicher Verwertung zugunsten junger Patente mit noch nicht gesicherten Verwertungsaussichten, sondern auch von internationalen bzw. europäischen Großunternehmen und Konzernen zugunsten der zu 96 % aus KMU bestehenden heimischen Wirtschaft.

6.4 Der RH verwies neuerlich auf das vom Gesetzgeber beabsichtigte Ziel eines finanziellen Ausgleichs innerhalb der Solidargemeinschaft aus länger laufenden, wirtschaftlich erfolgreichen Schutzrechten und solchen, die die Kosten der Verfahren nicht decken.

Eine überarbeitete Gebührenstruktur sollte im Sinne einer Solidargemeinschaft zu einem finanziell ausgeglichenen Gesamtergebnis in diesem Bereich des Patentamts führen. Innovationsfördernde niedrige Gebühren für förderungswürdige Erfinder könnten jedenfalls bestehen bleiben. Die Empfehlung des RH zielte auf eine Vermeidung von Mitnahmeeffekten.



Bedeutung des Patentamts für die österreichische Wirtschaft

Österreichisches Patentamt

Weiters hielt der RH fest, dass sich der vom Gesetzgeber angestrebte finanzielle Ausgleich dabei ausschließlich auf die national erteilten Patente bezog. Querverrechnungen mit Rückflüssen aus internationalen Patenteinnahmen hielt der RH auch deshalb für unzulässig, weil das Patentamt für derartige Patenterteilungen nahezu keine Leistungen erbrachte und dies dem Grundsatz der Transparenz der Gebarung entgegenstand (siehe TZ 13).

Leistungsmodelle einer gewerblichen Schutzrechtsbehörde

7.1 In einem internationalen Vergleich der Modelle von gewerblichen Schutzrechtsbehörden ließen sich im Wesentlichen zwei Modelle mit jeweiligen Subvarianten für Patentierverfahren unterscheiden:

Modell Registrierverfahren

Beim Registrierverfahren wurden die Anmeldungen ausschließlich formal juristisch auf ihre Rechtskonformität geprüft.

- ohne Recherche: Albanien, Litauen, Lettland, Malta, Mazedonien, Monaco, San Marino, Slowenien
- mit optionaler Recherche: Schweiz
- mit Recherche: Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg (die Recherchen werden vom Europäischen Patentamt durchgeführt), Niederlande, Zypern

Modell Prüfungsverfahren

(1) Beim Prüfungsverfahren wurden die Anmeldungen nach Neuheit, gewerblicher Verwertbarkeit und Erfindungsgehalt geprüft (inhaltliche Prüfung).

- automatische Prüfung: Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Island, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien
- Prüfung auf Antrag: Deutschland, Kroatien, Rumänien, Serbien, Slowakei, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich

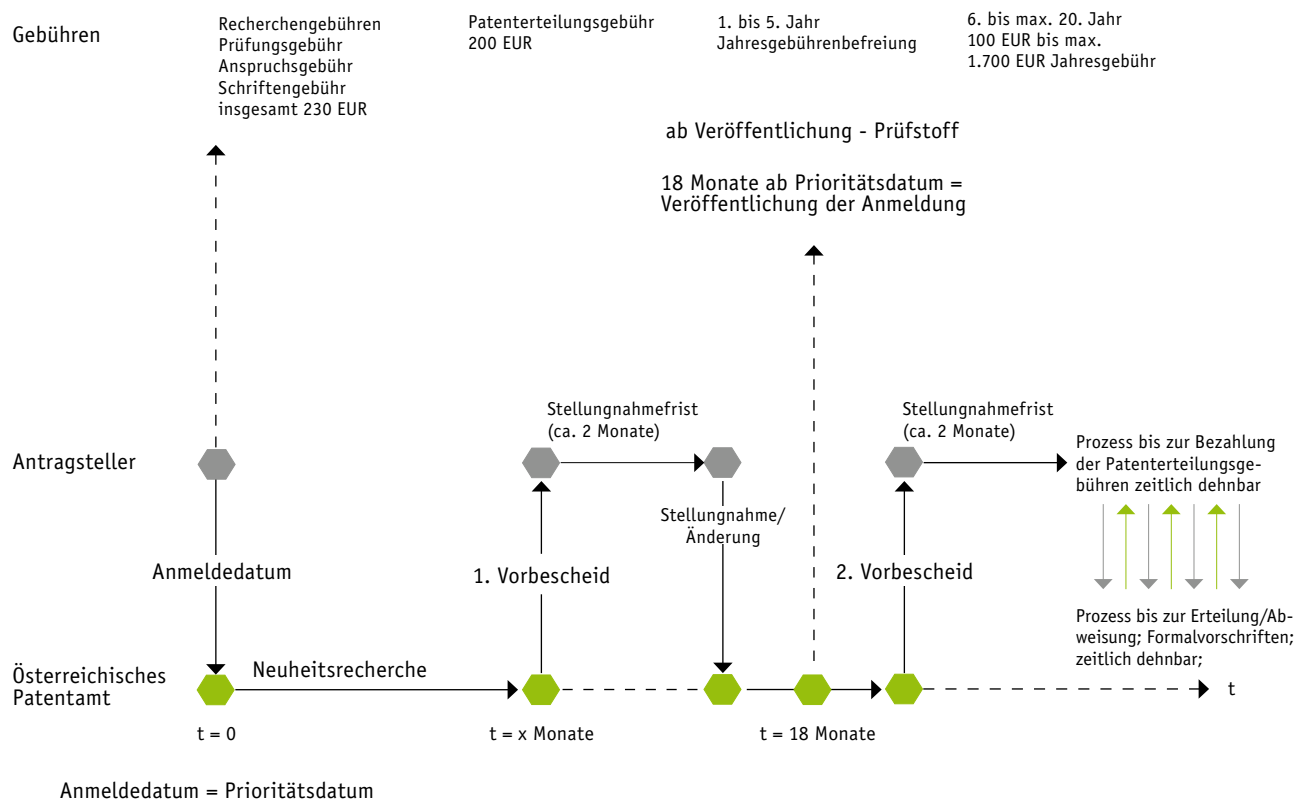
Im Zuge einer Prüfung kam einer Recherche große Bedeutung zu: Es wurde in internationalen Datenbanken nach Vergleichbarem oder Identem gesucht. Patentiert werden konnte nur, was neu, d.h. noch nicht veröffentlicht war und damit noch nicht zum internationalen Stand der Technik zählte. Auf Basis der Recherche wurden die tat-

Bedeutung des Patentamts für die österreichische Wirtschaft

sächlichen Patentansprüche des Erfinders gemeinsam mit der gewerblichen Schutzrechtsbehörde formuliert und eine Patentschrift erstellt.

Der hoheitliche Bereich des Patentamts führte als Prüfbehörde automatisch im Rahmen einer Patentanmeldung eine Recherche und eine Prüfung nach folgendem Ablauf durch:

Abbildung 3: Schematische Darstellung eines Patentierverfahrens beim hoheitlichen Bereich des Patentamts



Quelle: RH

Die obenstehende Abbildung lässt erkennen, dass die Anmeldung und die Recherche einfache und klar strukturierte Prozessschritte waren. Der Prozess bis zur Erteilung eines Patents bzw. Abweisung einer Patentanmeldung war zeitlich dehnbar. In diesem Prozess wurden die konkreten Patentansprüche ausgehandelt und sowohl der Prüfer als auch der Antragsteller konnten unbegrenzt oft Änderungsaufträge formulieren bzw. Stellungnahmen abgeben. In diesem Prozessschritt lag das Potenzial für hohe Kosten im hoheitlichen Bereich des Patentamts.



Bedeutung des Patentamts für die
österreichische Wirtschaft

Österreichisches Patentamt

Unabhängig davon, wie lange dieser Prozessschritt dauerte, blieben für den Antragsteller die Kosten im Wesentlichen gedeckelt bei 430 EUR für Anmeldung, Recherche und Prüfung.

Der hoheitliche Bereich des Patentamts war bemüht um eine rasche Erteilung eines Patents mit dem Ziel, Doppelerfindungen und damit Fehlinvestitionen zu vermeiden. Rund 80 % der Patenterteilungen erfolgten innerhalb von drei Jahren. Er war damit in einem Vergleich von Ämtern mit Prüfungsverfahren nach Schweden das zweitschnellste Amt. Die rasche wirtschaftliche Verwertung einer Erfindung stand nicht im Vordergrund des Patentierverfahrens. Allerdings führten wirtschaftlich erfolgreiche Erfindungen zu Patenten mit einer langen Laufzeit und entsprechenden Überschüssen zur Finanzierung der Patentierverfahren (vgl. TZ 6).

(2) Im Gegensatz dazu stand im Schweizer Patentierverfahren die rasche wirtschaftliche Verwertung der Erfindung im Vordergrund. Nach erfolgter Anmeldung (200 CHF, Stand April 2011) zur Sicherung der Priorität waren die Patentwerber angehalten, die Verwertung der Erfindung selbst zu planen und gegebenenfalls mit möglichen Partnern zu verhandeln. Eine Recherche zum Stand der Technik war nicht Teil des Verfahrens, sondern wurde vom Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum gegen Entgelt (mindestens 500 CHF, Stand April 2011) angeboten. Die abschließende Sachprüfung (500 CHF, Stand April 2011) eines Patents, ob die Erfindung den gesetzlichen Anforderungen entsprach, fand in der Regel drei bis vier Jahre nach der Patentanmeldung statt. Die Aufgabe der Ausformulierung der Patentschrift lag in den Händen der Antragsteller bzw. der von diesen beauftragten Patentanwälte. Das Rechtsbeständigkeitsrisiko lag beim Antragsteller.

7.2 Der RH stellte fest, dass das derzeitige Leistungsangebot des hoheitlichen Bereichs des Patentamts grundsätzlich die umfangreichste und kostenintensivste Variante zur Gewährleistung des gewerblichen Rechtsschutzes im Bereich der Patente war. Der RH empfahl dem BMVIT und dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, das Patentierverfahren im Hinblick auf die wirtschaftliche Verwertung einer Erfindung und die wirtschaftliche Führung des Patentamts zu evaluieren.

7.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts hätte sich Österreich für den Weg einer behördlichen Qualitäts- und Vergabekontrolle ab ante entschieden. Damit garantiere das gesetzlich angeordnete Leistungsangebot des Patentamts die höchstmögliche Rechtsbeständigkeit erteilter Patente als Grundlage ihrer wirtschaftlichen Verwertung.*

Bedeutung des Patentamts für die österreichische Wirtschaft

Andere Modelle würden zwar ein billigeres Verfahren innerhalb des Patentamts bewirken, zögen jedoch kostenaufwändige andere Verfahren und Mechanismen zur Klärung der Rechtssicherheit eines Patents, zumeist im Zivilgerichtsweg, nach sich. So etwa hätte die vom RH referenzierte Schweiz im Jahr 2011 eine eigene Patentgerichtsbarkeit etabliert und überlege bereits die Einführung des in Österreich gehandhabten Prüfungssystems.

Das vom RH empfohlene System der bloßen Registrierung einer Erfindungsanmeldung bestünde nach dem Gebrauchsmustergesetz bereits auch in Österreich („Patent light“), stoße jedoch auf vergleichsweise geringeres Interesse der heimischen Wirtschaft.

Das Patentamt werde jedoch der Anregung des RH folgen, und die Vorteile und Nachteile mehrerer Varianten einer allfälligen System- oder Verfahrensänderung im Detail evaluieren.

- 7.4** Der RH hielt fest, dass das derzeit gewählte Modell einer umfassenden Prüfung der Erfindungen auf ihre Neuheit zu einem hohen Maß an Sozialisierung von Kosten, aber auch von Mitnahmeeffekten führte.

Das geringe Interesse an der Gebrauchsmusteranmeldung (Patent light) war bei der derzeitigen Gebührenstruktur im Patentbereich in Verbindung mit dem gebotenen Leistungsumfang und der fehlenden Prüfung der Neuheit der Erfindung und der geringen Rechtssicherheit nicht anders zu erwarten.

Patentamt und Innovation

Innovationsbenchmark

- 8.1** Die Anzahl der Patente bezogen auf die Einwohnerzahl eines Landes war ein Indikator für die Innovationskraft einer Volkswirtschaft. Die folgende Tabelle liefert einen Überblick über Patentanmeldungen und -erteilungen beim Europäischen Patentamt nach Ursprungsland. Es wurden ausgewählte Länder in die Betrachtung miteinbezogen:

Tabelle 3: Patentanmeldungen und –erteilungen beim Europäischen Patentamt nach Ursprungsland im Jahr 2009

Land	Patentanmeldungen	erteilte Patente	erteilte Patente/ Mill. Einwohner
Schweiz	5.864	2.213	287,3
Schweden	3.147	1.305	141,0
Deutschland	25.107	11.384	138,8
Finnland	1.447	662	124,3
Niederlande	6.738	1.595	96,8
Dänemark	1.488	436	79,1
Österreich	1.504	580	69,4
Frankreich	8.929	4.031	62,6
Großbritannien	4.821	1.646	26,7
Europäische Staaten	68.597	27.601	k.A.

Quellen: Europäisches Patentamt, RH

Die Schweiz als Industriestandort lag mit 287,3 Patenten pro Million Einwohner voran. In der Innovationskraft vergleichbar mit Deutschland (138,8 Patente/Mill. Einwohner) waren die EU-Staaten Schweden (141,0 Patente/Mill. Einwohner) und Finnland (124,3 Patente/Mill. Einwohner). Österreich lag mit 69,4 Patenten pro Million Einwohner an 7. Stelle im Ranking der EU-Mitgliedstaaten.³ Das Innovation Union Scoreboard 2010 der EU sah Österreich in der Gruppe der „Innovation Followers“ innerhalb der EU 27, aber nicht in der Gruppe der „Innovation Leaders“.

- 8.2** Österreich war – in absoluten Zahlen betrachtet – ein kleiner Player am Innovationsstandort EU. In relativen Zahlen gemessen war es in etwa so innovationsfreudig wie Frankreich, jedoch deutlich hinter den EU-Innovationsführern wie Deutschland, Finnland oder Schweden. Nach Ansicht des RH hatte das Patentamt aufgrund des nationalen Nachholbedarfs im Bereich Patentwesen eine wichtige Rolle zur Stimulation der Innovationstätigkeit, um den Übergang von der Gruppe der „Innovation Followers“ zur Gruppe der „Innovation Leaders“ zu schaffen.

³ Luxemburg als Standort überwiegend für Konzernzentralen führte das EU-Ranking an mit 370,2 erteilten Patenten pro Million Einwohner.

Patentamt und Innovation

8.3 Laut Stellungnahme des Patentamts bestätige die Aufstellung des RH, dass Länder mit einem starken Patentsystem (verpflichtende Recherche und Prüfung, wie in Österreich) im Ranking vorne lägen: unter den ersten sieben Staaten befänden sich fünf mit einem Prüfungsverfahren und vier PCT-Recherchenbehörden. Zudem sollte nach Auffassung des Patentamts der 7. Platz Österreichs innerhalb der 38 Mitgliedstaaten der Europäischen Patentorganisation auch deshalb nicht gering geschätzt werden, weil Österreich in diesem Vergleich in direkter Konkurrenz mit Sitzstaaten von industriellen Großunternehmen und Konzernen (Pharma, Elektronik) stehe.

8.4 Der RH entgegnete, dass er die Innovationskraft der österreichischen Volkswirtschaft würdigt. Er hielt diese aber für ausbaufähig und es kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass die Schweiz mit dem alternativen Patentmodell das Ranking mit großem Abstand anführt.

Ergänzend wies der RH auf das deklarierte Ziel der Bundesregierung hin, in den nächsten Jahren von der Gruppe der „Innovation Followers“ in jene der „Innovation Leaders“ aufzusteigen.

Marketingkonzept
und Kundenorientierung

9.1 Um seiner Rolle als Innovationsförderer gerecht zu werden, verstärkte der hoheitliche Bereich des Patentamts im Prüfungszeitraum seine Präsenz durch vermehrte Öffentlichkeitsarbeit, eine Neugestaltung der Website und des Kundencenters.

Die serv.ip hatte im Jahr 2010 eine Marktanalyse samt Erhebung der Kundenbedürfnisse von einem externen Berater durchführen lassen. Für den hoheitlichen Bereich des Patentamts lag keine vergleichbare Analyse vor. Eine Aufschlüsselung der Kundenstruktur (nach Kategorien wie Öffentliche Auftraggeber, Universitäten, Großunternehmen, KMU, Einzelerfinder) war dem hoheitlichen Bereich nicht möglich.

Ein gemeinsames Marketingkonzept, das die Angebote des hoheitlichen Bereichs und der serv.ip umfasste und alle wichtigen Elemente (Marktanalyse, strategische Marketingentscheidungen, nach Kundengruppen differenzierte Marketingziele, -maßnahmen, -budget und Erfolgskontrolling) enthielt, fehlte.

9.2 Nach Ansicht des RH könnte das Patentamt eine wichtige Rolle zur Stimulation der Innovationstätigkeit Österreichs einnehmen. Er empfahl dem Patentamt, um den Kundenbedürfnissen gezielt gerecht zu werden, eine gemeinsame Marketingstrategie (hoheitlicher und teilrechtsfähiger Bereich) zu entwickeln. Zur Gewinnung besserer Informationen über die Kundenstruktur und deren Innovationskraft emp-



Patentamt und Innovation

BMVIT

Österreichisches Patentamt

fahl der RH dem Patentamt, bspw. die Antragsformulare zum Erwerb gewerblicher Schutzrechte um Informationen zu den Antragstellern (Einzelerfinder, gewerblicher Erfinder, Unternehmensgröße, usw.) zu ergänzen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des Patentamts seien von 2005 bis 2009 in Kooperation mit den jeweiligen Wirtschaftskammern zwei zielgruppengerichtete Roadshows in fünf bzw. acht Bundesländern durchgeführt, die Websites von Hoheitsbereich und Teilrechtsbereich neu aufgesetzt (2008/2009), das Info- und Kundencenter des Patentamts analysiert (mystery shopping) und neu strukturiert (first und second level support) und zwischen 2005 und 2010 insgesamt 133 Partner im Innovationssektor priorisiert worden. Weitere wünschenswerte Marketingmaßnahmen wären ausschließlich aus budgetären Gründen zurückgestellt worden.*

Das neue IT-System ELVIS beinhalte die vom RH empfohlenen Funktionalitäten zur Verbreiterung der Informationsbasis des Patentamts.

- 9.4** Der RH entgegnete, dass die erwähnten Marketingmaßnahmen nicht von einer dahinterliegenden Strategie getragen wurden.

Der RH begrüßte aber die Umsetzung der Empfehlung im neuen IT-System ELVIS.

Vernetzung mit der österreichischen Innovationslandschaft

- 10.1** Der hoheitliche Bereich des Patentamts war international mit Organisationen des gewerblichen Patent- und Markenschutzes vernetzt. Die Vernetzung mit der österreichischen Innovationslandschaft war gering und nahm im Prüfungszeitraum 2005 bis 2010 weiter ab. National betrachtet war die Kooperation mit der Wirtschaftskammer (Schwerpunkt in den Jahren 2005/2006) zu erwähnen. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung bestand mit der Austria Wirtschaftsservice GmbH (aws) nur bei der Aktion „discover.ip“ eine institutionalisierte Zusammenarbeit im Innovationsförderbereich. Bei dieser Förderaktion, die von Oktober 2008 bis Ende 2012 läuft, können KMU kostenfrei das Potenzial von geistigem Eigentum analysieren lassen. Bis 2010 wurden über 100 Beratungsprojekte abgeschlossen.

Der hoheitliche Bereich des Patentamts hielt auf Einladung des jeweiligen Interessenten Vorträge ab, wie z.B. Universitäten, Firmen, Rechtsanwaltskanzleien. Es lag aber keine Strategie zur proaktiven Vernetzung mit nationalen Institutionen der Innovations-, Forschungs- und Bildungslandschaft vor (Universitäten, Fachhochschulen, Wirtschaftskammer, Austria Wirtschaftsservice GmbH, Messeveranstalter).

Patentamt und Innovation

- 10.2** Der Bereich der Vernetzung mit nationalen Innovationspartnern war nach Ansicht des RH verbesserungswürdig. Der RH empfahl dem hoheitlichen Bereich des Patentamts die Entwicklung und Umsetzung einer proaktiven Strategie zur Vernetzung mit Institutionen der Innovations-, Forschungs- und Bildungslandschaft, um einen spezifischen Beitrag zur Entwicklung des Innovationsstandortes Österreich im Bereich des Schutzes geistigen Eigentums zu leisten.
- 10.3** *Das Patentamt teilte laut Stellungnahme grundsätzlich die Auffassung des RH, wies aber darauf hin, dass die jedenfalls mit Kosten verbundenen Aktivitäten des Patentamts mit den restriktiven Budgetvorgaben für das Patentamt synchronisiert werden müssten.*
- 10.4** Der RH hielt dem entgegen, dass dem Patentamt im Überprüfungszeitraum steigende Budgetmittel (14,6 Mill. EUR auf 17,6 Mill. EUR) zur Verfügung standen (siehe TZ 13).

Seminare des Patentamts

- 11.1** Der hoheitliche Bereich des Patentamts hatte gemäß § 57b Patentgesetz den Auftrag, seine Service- und Informationsleistungen auszubauen und bot daher kostenlose Basisseminare zum gewerblichen Rechtsschutz an. 2010 hielt er vier solcher Basisseminare mit jeweils durchschnittlich knapp 80 Teilnehmern ab. Die serv.ip bot seit 2006 kostenpflichtige Spezialseminare zum Preis von 150 EUR bis 795 EUR (exkl. USt) je Teilnehmer an. Von elf geplanten Spezialseminaren im Jahr 2010 sagte sie aufgrund mangelnder Teilnehmerzahlen sechs Seminare ab; fünf Spezialseminare führte sie mit durchschnittlich 7,4 Teilnehmern durch.

Die nachstehende Tabelle zeigt einen Überblick über die Seminare:

Tabelle 4: Seminare des Patentamts im Zeitraum 2006 bis 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
	Anzahl				
Basisseminare geplant	6	6	6	6	4
Basisseminare abgehalten	6	6	5	4	4
Teilnehmer	363	332	309	276	311
Teilnehmer/Seminar	60,5	55,3	61,8	69,0	77,8
Spezialseminare geplant	6	8	7	7	11
Spezialseminare abgehalten	4	5	6	6	5
Teilnehmer	36	45	41	50	37
Teilnehmer/Seminar	9,0	9,0	6,8	8,3	7,4

Quellen: Patentamt, RH

In den letzten fünf Jahren nahm die Teilnehmeranzahl bei den kostenlosen Basisseminaren von 363 auf 311 pro Jahr bzw. um rd. 14,3 % ab. Bei den kostenpflichtigen Spezialseminaren stagnierte die Teilnehmerzahl bei durchschnittlich knapp 42 Teilnehmern pro Jahr.

11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass es dem Patentamt nicht gelungen war, mit den Seminarangeboten einen größeren Teilnehmerkreis anzusprechen. Er empfahl dem Patentamt, Ausrichtung und Konzeption der angebotenen Seminare zu evaluieren und den Kundenanforderungen anzupassen.

11.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts entsprechen die Teilnehmerzahlen an Seminaren des Patentamts (2010: insgesamt 348 in 9 Seminaren) in Relation einem Vielfachen der Kennzahlen etwa des Deutschen Patent-, Marken- und Musteramtes (2010: 190 Teilnehmer in 15 Seminaren).*

Sollten die restriktiven Budgetvorgaben für das Patentamt unverändert fortgesetzt werden, müsse zum Nachteil für die interessierte heimische Wirtschaft zwangsläufig eine Rücknahme bzw. Einstellung der kostenlosen Seminare des Hoheitsbereiches bzw. eine Verlagerung zum kostenpflichtigen Seminarbereich von serv.ip erwogen werden.

11.4 Der RH hielt den gewählten Vergleich mit der Vermengung der kostenlosen Basisseminare (2010: 311 Teilnehmer in vier Seminaren) mit den kostenpflichtigen Spezialseminaren (2010: 37 Teilnehmer in fünf Seminaren) für wenig aussagekräftig.

Eine Verlagerung der Seminaraktivitäten auf die serv.ip und damit die Einstellung der kostenlosen Basisseminare würde nicht das grundsätzliche Problem der geringen Akzeptanz vor allem der kostenpflichtigen Seminare lösen.

Finanzierung

Flexibilisierungsklausel

- 12** Der hoheitliche Bereich des Patentamts war seit 2005 als Organisationseinheit mit einer Flexibilisierungsklausel gemäß § 17a Bundeshaushaltsgesetz eingerichtet. Die Flexibilisierungsklausel war als Alternativmodell zu den Ausgliederungen in den späten 1990er Jahren konzipiert. Dadurch konnte der hoheitliche Bereich des Patentamts innerhalb der vorgegebenen mehrjährigen finanziellen und personellen Rahmenbedingungen weitgehend eigenverantwortlich handeln. Die Laufzeit der Flexibilisierungsklausel war von 2005 bis Ende 2006 befristet. Sie wurde bis 2010 und ein weiteres Mal bis zu deren Auslaufen Ende 2012 verlängert.

Die Flexibilisierungsklausel beruhte auf einem so genannten Projektprogramm mit einem quantitativen und qualitativen Leistungskatalog, den im Projektzeitraum voraussichtlich erforderlichen Planstellen sowie dem jährlich zu erzielenden Saldo aus Einnahmen und Ausgaben. Diesen laut Projektprogramm veranschlagten Saldo musste der hoheitliche Bereich des Patentamts an den Bundeshaushalt abführen. Darüber hinausgehende Überschüsse durfte der hoheitliche Bereich in eine Rücklage überführen.

Finanzielle Entwicklung 2005 bis 2010

(1) Vergleich Budget und wirtschaftlicher Erfolg

- 13.1** Folgende Übersicht stellt die veranschlagten Beträge für die Flexibilisierungsklausel für die Jahre 2005 bis 2010 dar:

Tabelle 5: Bundesvoranschlag (BVA) für die Jahre 2005 bis 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen BVA	27,9	28,4	31,3	31,7	31,9	32,2	15,3
<i>davon nationale Einnahmen</i>	13,3	13,3	12,4	12,4	12,3	12,2	– 8,2
<i>davon Europäische Patentgebühren</i>	14,6	15,1	19,0	19,3	19,6	20,0	36,9
Ausgaben BVA	14,6	14,5	16,7	17,1	17,3	17,6	20,5
Überschuss (Saldo)	13,3	13,9	14,6	14,6	14,6	14,6	9,8
<i>davon „Teilsaldo national“</i>	– 1,3	– 1,2	– 4,4	– 4,6	– 5,1	– 5,4	– 315,4

¹ Rundungsdifferenzen enthalten

Quellen: BFG 2005–2010, HIS

Die Flexibilisierungsklausel ging für die Jahre 2005 bis 2010 von einer Steigerung sowohl der Einnahmen von rd. 27,9 Mill. EUR auf rd. 32,2 Mill. EUR als auch der Ausgaben von rd. 14,6 Mill. EUR auf rd. 17,6 Mill. EUR aus. Gleichzeitig sollte der Saldo (Überschuss) von rd. 13,3 Mill. EUR auf rd. 14,6 Mill. EUR steigen.

Folgende Übersicht stellt den tatsächlichen wirtschaftlichen Erfolg des hoheitlichen Bereichs des Patentamts in den Jahren 2005 bis 2010 dar:

Tabelle 6: Erfolg 2005 bis 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen	29,3	31,6	32,6	33,0	31,9	33,8	15,4
<i>davon nationale Einnahmen</i>	12,9	12,8	12,7	12,6	12,2	13,0	0,8
<i>davon Europäische Patentgebühren</i>	16,4	18,8	19,9	20,4	19,7	20,8	26,8
Ausgaben	14,8	16,2	16,8	18,1	19,0	18,5	25,0
Überschuss (Saldo)	14,5	15,4	15,8	14,9	12,9	15,3	5,5
<i>davon „Teilsaldo national“</i>	– 1,9	– 3,4	– 4,1	– 5,5	– 6,8	– 5,5	– 189,5

¹ Rundungsdifferenzen enthalten

Quellen: BFG 2007–2011, BRA 2010, HIS

Finanzierung

(2) Negativer „nationaler Saldo“

Ohne Einrechnung der Europäischen Patentgebühren zeigte sich die Unterdeckung der Ausgaben des hoheitlichen Bereichs des Patentamts aus den nationalen Einnahmen („Teilsaldo national“). Diese verschlechterte sich im Zeitraum 2005 bis 2010 von – 1,9 Mill. EUR auf – 5,5 Mill. EUR.

Die höheren Einnahmen des hoheitlichen Bereichs gegenüber den Budgetwerten waren weitgehend durch das starke Ansteigen der Europäischen Patentgebühren um rd. 26,8 % von 2005 bis 2010 ermöglicht. Dem hoheitlichen Bereich des Patentamts fielen diese Europäischen Patentgebühren aufgrund internationaler Vereinbarungen für die Gültigkeit eines Europäischen Patents in Österreich ohne wesentliche Gegenleistung zu. Es entstanden lediglich Verwaltungskosten. Diese beliefen sich beispielsweise im Jahr 2010 auf rd. 150.000 EUR. Der hoheitliche Bereich konnte die Höhe der Einnahmen aus den Europäischen Patentgebühren nicht beeinflussen.

(3) Ausgabenüberschreitung

Die Ausgaben des hoheitlichen Bereichs des Patentamts lagen im Zeitraum 2005 bis 2010 in Summe um rd. 5,6 Mill. EUR über den budgetären Vorgaben.

Tabelle 7: Abweichung der Ausgaben gegenüber den budgetären Vorgaben 2005 bis 2010							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Summe
	in Mill. EUR ¹						
Ausgaben BVA	14,6	14,5	16,7	17,1	17,3	17,6	97,8
Ausgaben	14,8	16,2	16,8	18,1	19,0	18,5	103,4
Überschreitung	0,2	1,7	0,1	1,0	1,7	0,9	5,6

¹ Rundungsdifferenzen enthalten

Quelle: RH

Aus der mangelnden Ausgabendisziplin ergab sich in Verbindung mit dem internationalen Konjunkturreinbruch im Jahr 2009 ein Liquiditätsengpass im hoheitlichen Bereich des Patentamts; der frei disponierbare finanzielle Handlungsspielraum betrug nur rd. 380.000 EUR bzw. rd. 2,0 % des Gesamtausgabenvolumens. Durch eine Entnahme aus der Flexibilisierungsrücklage in Höhe von rd. 1,9 Mill. EUR im Jahr 2009 sowie einem unterjährig verfügbaren Bestellstopp im Bereich der Sachausgaben konnte dieser bewältigt werden. Eine weitere Folge

des Liquiditätsengpasses waren u.a. die rückläufigen Aktivitäten des hoheitlichen Bereichs des Patentamts auf dem Gebiet der Vernetzung mit nationalen Innovationspartnern.

Nachhaltig wirksame Einsparungsmaßnahmen, um ein neuerliches derartiges Szenario zu vermeiden, traf der hoheitliche Bereich des Patentamts nicht. Das BKA verwies in seinem Endbericht „Evaluierung des Instruments der Flexibilisierungsklausel“ aus 2008 ebenfalls auf die mögliche Fehlentwicklung, dass bei einnahmenstarken Einheiten tendenziell Anstrengungen einer Ausgabenkontrolle unterbleiben.

- 13.2** Der RH zeigte kritisch die steigende Unterdeckung der Ausgaben des hoheitlichen Bereichs des Patentamts (negativer „Teilsaldo national“) aus den nationalen Einnahmen auf. Er kritisierte dabei die überhöhten Ausgaben im hoheitlichen Bereich. Diese Fehlentwicklung wurde durch das System der saldoorientierten Gebarung in einer Flexibilisierungsklausel verdeckt. Der trotz allem positive Gesamtsaldo beruhte ausschließlich auf der unerwartet positiven Entwicklung der Einnahmen aus den Europäischen Patentgebühren, die vom hoheitlichen Bereich nicht beeinflussbar war.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts aus den Europäischen Patentgebühren nicht mehr in dessen Haushalt einfließen zu lassen. Für deren Verwaltung könnte diesem jährlich eine Abgeltung in Höhe der anfallenden Verwaltungskosten zugerechnet werden. Diese Maßnahme sah der RH als eine Voraussetzung für eine wirtschaftlich effiziente Führung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts an.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des Patentamts orientierten sich die top-down erfolgten Budgetvorgaben für das Patentamt primär an der Gewinnabfuhr an das Bundesbudget, die von 13,3 Mill. EUR (2005) auf 14,6 Mill. EUR (2010) stieg, und nicht an den tatsächlichen unabweislichen Erfordernissen der österreichischen Innovationsschutzbehörde.*

Zwei Drittel der Gesamtausgaben des Patentamts seien auf die Personalausgaben entfallen, deren Steigerung von rd. 18 % (2005 bis 2010) trotz Stellenabbaus auf vom Patentamt nicht beeinflussbare Faktoren beruhten.

Hinsichtlich der Sachausgaben sei die Flexibilisierungsklausel die einzige Möglichkeit, trotz der unrealistisch geringen Budgetvorgaben die Grundfunktionalitäten des Patentamts sicherzustellen, und den teils seit mehr als 15 Jahren überfälligen Investitionsrückstau, insbeson-

Finanzierung

dere im Bereich der IT, zumindest teilweise abzubauen und damit die Grundlage etwa für ein zeitgemäßes e-Government vorzubereiten.

Sohin hätte die Flexibilisierungsklausel die regelmäßige Unterdotierung des Patentamts, nicht aber eine vom Patentamt zu vertretende Fehlentwicklung überdeckt.

Die Empfehlung des RH, gegen Entfall der Gewinnabfuhr an das Bundesbudget (14,6 Mill. EUR) den auf das Patentamt entfallenden Anteil aus EP-Patenten (20,8 Mill. EUR) an das Bundesbudget abzuliefern, würde im Ergebnis zwar eine Mehreinnahme des Bundesbudgets von 6,2 Mill. EUR, jedoch auch eine gleich große Finanzierungslücke des Patentamts bewirken, die trotz aller Effizienzbemühungen des Patentamts und auch nach Bereinigung der derzeit gesetzlich vorgegebenen Doppelstruktur nur durch exorbitante Gebührenerhöhungen gegenfinanziert werden könnte.

- 13.4** Der RH hielt dem entgegen, dass das Patentamt die Verschlechterung seiner finanziellen Situation seit Jahren zuließ und keine Vorschläge für eine Anpassung seiner Organisation erarbeitete, um eine wirtschaftlich ausgeglichene Risikogemeinschaft der angemeldeten Patente bzw. geringere Patentverfahrenskosten zu erzielen. Im Gegenteil kompensierte das Patentamt den vom Gesetzgeber geforderten Stellenabbau in seinem Bereich durch den Zukauf von Leihpersonal aus der serv.ip.

Der Wegfall der Europäischen Patentgebühren aus dem Haushalt des Patentamts sollte das Patentamt zur Einrichtung wirtschaftlich effizienterer Strukturen veranlassen und dürfte keinesfalls zu einer exorbitanten Gebührenerhöhung führen.

Gebührenerhöhung
im Zuge der finanziellen
Planung bis
2012

- 14.1** Im Zuge der Verlängerung des Projektzeitraums der Flexibilisierungsklausel im Jahr 2010 bis Ende 2012 war angedacht, dass der hoheitliche Bereich des Patentamts den jährlich an das BMF abzuführenden Saldo von 14,6 Mill. EUR im Jahr 2010 auf 15,1 Mill. EUR im Jahr 2011 bzw. auf 15,5 Mill. EUR im Jahr 2012 steigern sollte. Zur Erreichung dieses Budgetziels wäre nach internen Schätzungen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts ein Konsolidierungsbedarf von rd. 15,1 Mill. EUR bis Ende 2012 entstanden. Für die Konsolidierung erachtete der hoheitliche Bereich des Patentamts den Abbau von bis zu 30 Beschäftigten in der serv.ip sowie einschneidende Maßnahmen zur Reorganisation des hoheitlichen Bereichs des Patentamts als notwendig.

Stattdessen erfolgte im Zuge der Patentamtsgebührengesetznovelle 2010 eine Erhöhung der Patent- und Markengebühren. In den

Erläuterungen zur Novelle ging der Bundesgesetzgeber von einer Steigerung der Patent- und Markengebühren von rd. 1,6 Mill. EUR im Jahr 2011 und rd. 2,5 Mill. EUR ab dem Jahr 2012, um der Kostendeckung Rechnung zu tragen, aus.

In der neuen Flexibilisierungsverordnung bis 2012 wurde zudem der vom hoheitlichen Bereich des Patentamts abzuführende Saldo mit jährlich 14,6 Mill. EUR bzw. 14,8 Mill. EUR auf dem bisherigen Niveau belassen.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass das BMVIT den bei der Planung erkannten Konsolidierungsbedarf des hoheitlichen Bereichs des Patentamts nicht zum Anlass genommen hatte, dessen Aufgaben und Organisation in Frage zu stellen. Nach Ansicht des RH billigte die Erhöhung der Gebühren die mangelnde Ausgabendisziplin des hoheitlichen Bereichs des Patentamts. Der RH empfahl dem BMVIT, im hoheitlichen Bereich des Patentamts vor der Erhöhung von Gebühren eine gezielte Aufgaben- und Organisationskritik zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation vorzunehmen.
- 14.3** *Laut seiner Stellungnahme hätte das Patentamt als Ergebnis seiner permanenten Aufgaben- und Organisationskritik in den letzten zehn Jahren trotz neu hinzugekommener Aufgaben und einer gesetzlich vorgegebenen Verfahrens- und damit Ablauforganisation die Anzahl der Abteilungen/Organisationseinheiten im hoheitlichen Bereich von 44 (2000) auf 20 (2010) reduziert und damit bis an die Grenze einer gerade noch sinnvollen Leitungsspanne mehr als halbiert. Damit hätte das Patentamt sämtliche relevanten Benchmarks für wissenschaftsbasierte Institutionen (Gesamtausgaben pro Kopf, Personalausgaben pro Kopf, Anzahl Organisationseinheiten bzw. 2. und 3 Führungsebene, Leitungsspanne) übertroffen.*
- 14.4** Der RH entgegnete, dass aus seiner Sicht eine umfassende Strukturanpassung des Patentamts vorrangig vor einer Gebührenerhöhung notwendig gewesen wäre. Die bisher vom Patentamt erwähnten Reorganisationsmaßnahmen reichten dazu nachweislich nicht aus bzw. waren nicht nachvollziehbar. Eine auf die finanziellen Rahmenbedingungen des Patentamts abgestimmte grundsätzliche Aufgaben- und Organisationskritik fehlte. Daher verblieb der RH bei seiner Empfehlung, vor der Erhöhung von Gebühren eine gezielte Aufgaben- und Organisationskritik zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation vorzunehmen.

Finanzierung

Personal des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

15.1 Die Struktur der im Zeitraum 2005 bis 2010 getätigten Ausgaben für Personal stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 8: Ausgaben für Personal von 2005 bis 2010							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Personalausgaben	10,0	10,7	10,8	11,4	12,1	11,8	18,0
Sachausgaben Personalkauf	0,3	0,6	0,9	1,0	1,2	1,2	300,0
Ausgaben für Personal gesamt	10,3	11,3	11,7	12,4	13,3	13,0	26,2

¹ Rundungsdifferenzen enthalten

Quellen: BFG 2008–2011, BRA 2010, HIS

Die Personalausgaben des hoheitlichen Bereichs des Patentamts stiegen von 2005 bis 2010 von rd. 10,0 Mill. EUR auf rd. 11,8 Mill. EUR bzw. um rd. 18,0 %. Zusätzlich auffällig waren die seit 2005 stetig steigenden Personalkäufe des hoheitlichen Bereichs des Patentamts von der serv.ip. Diese vervierfachten sich von rd. 0,3 Mill. EUR im Jahr 2005 auf rd. 1,2 Mill. EUR im Jahr 2010. In den Jahren 2005 bis 2010 entstanden durch die Personalkäufe des hoheitlichen Bereichs des Patentamts von der serv.ip Mehrkosten von rd. 5,2 Mill. EUR. Somit errechnete sich für diesen Zeitraum eine Steigerung der Gesamtausgaben für Personal (eigenes und zugekauft) von rd. 10,3 Mill. EUR auf rd. 13,0 Mill. EUR bzw. um rd. 26,2 %.

Die Personalanzahl des hoheitlichen Bereichs des Patentamts wurde in der Flexibilisierungsverordnung mehrjährig festgelegt. Diese wurde im Zeitraum von 2005 bis 2010 im Zuge der in den Bundesfinanzgesetzen vorgesehenen Budgetkonsolidierung jährlich reduziert. Folgende Übersicht zeigt die konsolidierten Planstellenzahlen gemäß Personalplan des Bundes, die tatsächlichen VBÄ des hoheitlichen Bereichs sowie die von der serv.ip zugekauften VBÄ:

Tabelle 9: Personal im hoheitlichen Bereich des Patentamts der Jahre 2005 bis 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	in VBÄ						in %
Planstellen	212	211	208	207	207	205	– 3,3
„IST VBÄ“	209,3	207,8	202,5	202,6	198,7	199,1	– 4,9
Zukauf VBÄ von serv.ip	8,0	18,5	18,3	20,9	26,6	25,5	218,8
Personal gesamt	217	226	221	224	225	225	3,7
Personal über Personalplan	+ 5	+ 15	+ 13	+ 17	+ 18	+ 20	300,0

Quellen: BFG 2005–2010, Patentamt, Controlling–65P1–bmvit

Die Einsparungsvorgaben erfüllte der hoheitliche Bereich des Patentamts im Wesentlichen durch die Reduzierung von Personal der Verwendungsgruppen A3 abwärts und damit ohne nennenswerte organisatorische Änderung der innerbetrieblichen Abläufe. Die im hoheitlichen Bereich des Patentamts vorgenommenen Personaleinsparungen wurden durch den Zukauf von Personal aus der serv.ip aufgehoben und führten im Jahr 2010 zu einer Ausweitung des vorgegebenen Personalstands um 20 VBÄ bzw. um rd. 9,8 %. Weiters hatte dieser Zukauf von Personal, welcher sich auf die Bereiche Support und IT konzentrierte, ein hohes Ausmaß erreicht. Laut hoheitlichem Bereich des Patentamts wäre dieser seit 2006 ohne diesen Zukauf kaum mehr handlungsfähig gewesen und hätte seinen gesetzlichen Aufgaben nicht mehr nachkommen können.

Eine im Jahr 2005 im hoheitlichen Bereich des Patentamts begonnene, aber nicht fortgeführte Prozessanalyse der innerbetrieblichen Abläufe führte zu keinen organisatorischen Konsequenzen.

- 15.2** Der RH hielt kritisch fest, dass der hoheitliche Bereich des Patentamts durch den Zukauf von Personal, Personalausgaben zu den Sachausgaben verlagerte. Dies entsprach nicht der Budgetwahrheit. Unter diesem Gesichtspunkt verfehlte der hoheitliche Bereich des Patentamts die Zielsetzung des Gesetzgebers, Personal einzusparen, in wirtschaftlicher Hinsicht. Der RH kritisierte weiters, dass die prekäre personelle Situation des hoheitlichen Bereichs des Patentamts nicht zu einer Veränderung der Organisation führte. Der RH empfahl dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, die 2005 nicht weiter fortgeführte Prozessanalyse mit dem Ziel von Effizienzsteigerungen wieder aufzunehmen.

Finanzierung

15.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts wäre der Teilrechtsbereich im Jahre 1992 deshalb gegründet worden, um vom Hoheitsbereich wegen Personalmangels nicht (mehr) erfüllbare Service- und Informationsleistungen erbringen zu können. Es sei sohin erklärtes Ziel des Gesetzgebers gewesen, Informations- und Serviceaufgaben unabhängig von Planstellenkürzungen im Hoheitsbereich beim Teilrechtsbereich aufzubauen bzw. zu konzentrieren.*

Das Patentamt hätte nicht nur im Hoheitsbereich konsequent den Vorgaben zur Personaleinsparung, sondern auch durch die Konzentration von Service- und Informationsaufgaben (Schreibstelle, IT) im Teilrechtsbereich den Vorgaben des Gesetzgebers entsprochen. Jedenfalls sei diese in-house Übertragung von Funktionalitäten des Gesamt-Patentamts an seinen Teilrechtsbereich günstiger und sozial verträglicher als ein komplettes Outsourcing an Dritte (inkl. deren Gewinnzuschlag) gewesen, wobei aus Sicht des Hoheitsbereichs beide Varianten eine Verlagerung vom Personal- zum Sachaufwand bewirkten, jedoch nur die in-house Übertragung das spezifische Wissen auf dem Gebiet des Gewerblichen Rechtsschutzes im Haus belassen hätte.

Das Patentamt nehme aber die grundsätzliche Kritik des RH an der vom Gesetzgeber mit der Patentgesetz-Novelle 1992 bewirkten Doppelstruktur und deren Kosten (TZ 24 und 32) zur Kenntnis.

15.4 Der RH entgegnete, dass die serv.ip ausschließlich zur Erbringung von Service- und Informationsleistungen für die österreichische Wirtschaft gegründet wurde. Service- und Informationsleistungen von der serv.ip an das Patentamt waren, soweit dies nicht explizit gesetzlich geregelt (Markenrecherchen) wurde, nicht Zielsetzung der serv.ip.

Der RH wies nochmals darauf hin, dass das Ausmaß des in-house Outsourcing im Jahr 2005 nur rd. 0,3 Mill. EUR betrug und sich bis 2010 vervierfachte. So trug die Personalverleihung bereits rund ein Viertel zum Gesamtumsatz der serv.ip im Jahr 2010 bei. Dadurch wurde deutlich, dass in der serv.ip eine erhebliche Aufgabenverlagerung zu Gunsten des Patentamts stattfand.

Kosten- und Leistungsrechnung

16.1 Bereits in der ersten Flexibilisierungsverordnung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts war 2004 als eines der Managementziele die „Erhöhung des Kostenbewusstseins und Sicherung des effizienten Einsatzes der finanziellen und personellen Ressourcen durch Entwicklung, Einführung und Anwendung von Kostenrechnungselementen“ festgelegt.

Im Laufe des Jahres 2006 erstellte der hoheitliche Bereich des Patentamts ein Kosten- und Leistungsrechnungssystem basierend auf einer Prozessanalyse aus dem Jahr 2005 mit Zeitschätzungen für die einzelnen Arbeitsabläufe. Daraus errechnete er einmalig ein Betriebsergebnis für das Jahr 2006. Zu einer weiteren Nutzung des Kosten- und Leistungsrechnungssystems kam es nicht.

Auf Anregung des RH aktualisierte der hoheitliche Bereich des Patentamts die Kostenrechnung aus dem Jahr 2006 hinsichtlich der Kalkulationssätze und erstellte ein Betriebsergebnis für das Jahr 2010:

Tabelle 10: Betriebsergebnis für das Jahr 2010			
	in EUR gerundet		
Vollziehung gewerblicher Rechtsschutz	18.843.399		
<i>davon Prüfung, Erteilung und Verwaltung</i>		20.473.490	
<i>davon Technische Schutzrechte inkl. PCT</i>			- 4.406.170
<i>davon Marken- und Musterbereich</i>			2.835.249
<i>davon Europäische Patente</i>			22.044.411
<i>davon Beschwerde, Nichtigkeit und OPMS</i>		- 958.865	
<i>davon Bürgerservice</i>		- 671.226	
Zentralbehörde gewerblicher Rechtsschutz	- 3.080.919		
Legistik		- 114.217	
Internationale Beziehungen		- 1.210.604	
Externe Unterstützungsleistungen		- 1.756.098	
Supportdienstleistungen	- 198.935		
Betriebsergebnis	15.563.545		

Quellen: Patentamt, RH

Der Patentbereich (Technische Schutzrechte inkl. PCT-Verfahren) verursachte einen Verlust in Höhe von rd. 4,4 Mill. EUR. Der Marken- und Musterbereich erzielte einen Überschuss in Höhe von rd. 2,8 Mill. EUR. Deutlich wurde, dass die Erlöse aus den Europäischen Patentgebühren in Höhe von rd. 22,0 Mill. EUR das positive Gesamtergebnis des hoheitlichen Bereichs des Patentamts in Höhe von rd. 15,6 Mill. EUR im Jahr 2010 ermöglichten.

Die Kostenrechnung konnte aufgrund ihrer Strukturierung als Kostenstellenrechnung nur einen Überblick über die Gewinn- und Verlustbringer des hoheitlichen Bereichs des Patentamts liefern. Eine Kostenträgerrechnung zur Ermittlung der Kosten der einzelnen Leistungen

Finanzierung

des hoheitlichen Bereichs des Patentamts fehlte aber. Darüber hinaus fehlte eine Plankostenrechnung für Soll-Ist-Vergleiche im Rahmen eines wirkungsorientierten Controlling.

16.2 Der RH kritisierte, dass der hoheitliche Bereich des Patentamts die Kostenrechnung nicht nutzte und es damit verabsäumte, die Effizienz der Arbeitsabläufe zu steuern. Er empfahl dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, umgehend die vorhandene Kosten- und Leistungsrechnung zu aktivieren und diese zu einem Steuerungsinstrument mit Soll-Ist-Vergleichen auszubauen.

16.3 *Das Patentamt verwies in seiner Stellungnahme auf seine Umwegrentabilität als rechtliche Schnittstelle zwischen Innovationen und deren wirtschaftliche Umsetzungen für den Staatshaushalt unabhängig von Gewinn oder Verlust hin.*

Das um permanente Effizienzsteigerung bemühte Patentamt werde der Empfehlung des RH folgen und seine Kosten- und Leistungsrechnung zu einem den Anforderungen des neuen Haushaltsrechtes ab 2013 entsprechenden internen Controlling-Instrument ausbauen.

Controlling

17.1 Zusätzlich zum gemäß Bundeshaushaltsgesetz durchzuführenden Budget- und Personalcontrolling legte das BMVIT in der Verordnung zur Flexibilisierungsklausel fest, dass das Patentamt die Innovation, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum zu fördern hatte. Zur Erreichung dieser Ziele hatte das Patentamt ein speziell festgelegtes Projektprogramm einzuhalten. Es bestand aus einer Vielfalt an strategischen Zielsetzungen und fachbezogenen Zielen im Schutzrechtsbereich sowie aus operativen Managementzielen und korrespondierenden Leistungskennzahlen sowie einer mehrjährigen Ressourcenplanung. Zur Überwachung der Zielerreichung bzw. Leistungskennzahlen im Rahmen der Flexibilisierungsklausel war beim BMVIT eigens ein Controllingbeirat eingerichtet, der einmal pro Kalendervierteljahr zusammentrat. Dieser setzte sich aus je einem Vertreter des BMF, des haushaltsleitenden Organs sowie einem beratenden Experten auf dem Gebiet der Betriebswirtschaft zusammen.

Die Leistungskennzahlen wurden weitgehend aus den vorhandenen Datenquellen des Patentamts (vorwiegend aus dem Aktenlauf) entnommen bzw. abgeleitet. Diese waren operativer Natur und größtenteils Input-orientiert. Aufgrund ihrer beschränkten Aussagekraft für eine effiziente Betriebsführung waren diese wenig geeignet; so fehlten Kennzahlen aus einer Kostenrechnung nahezu vollständig.

17.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das BMVIT in der Verordnung zur Flexibilisierungsklausel Leistungskennzahlen festsetzte, welche aufgrund ihrer geringen betriebswirtschaftlichen Ausrichtung eine wirtschaftlich effiziente Betriebsführung des Patentamts kaum gewährleisten konnten. Somit reagierten weder das BMVIT noch der hoheitliche Bereich des Patentamts auf Fehlentwicklungen wie z.B. den stark ansteigenden Personalzukauf rechtzeitig. Der RH empfahl dem BMVIT und dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, Kennzahlen aus der Kostenrechnung einzuführen und auf deren Basis ein wirkungsorientiertes Controlling einzurichten. Weiters empfahl er dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, im Zuge der Einführung des neuen Haushaltsrechts ab 2013 die strategischen Wirkungsziele kennzahlengestützt zu überwachen.

17.3 *Laut Stellungnahme sei das Patentamt um permanente Effizienzsteigerung bemüht, und werde der Empfehlung des RH folgen, seine Kosten- und Leistungsrechnung zu einem den Anforderungen des neuen Haushaltsrechtes ab 2013 entsprechenden internen Controlling-Instrument ausbauen.*

Internationaler Einfluss auf die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

Hoheitlicher Bereich
des Patentamts im
Wettbewerb

18.1 Vom hoheitlichen Bereich des Patentamts erteilte Patente galten nur in Österreich. Für den Schutz in anderen Ländern standen drei Möglichkeiten offen: die Patentierung in (mehreren) einzelnen Nationalstaaten durch das jeweilige nationale Patentamt, die Patentierung durch das Europäische Patentamt (Sitz in München) oder die Patentierung durch die Weltorganisation für Geistiges Eigentum⁴ (WIPO = World Intellectual Property Organization; Sitz in Genf) in den 184 Mitgliedstaaten.⁵

Die nachstehende Tabelle zeigt, wo Antragsteller mit Herkunft Österreich im Zeitraum 2008 bis 2010 Erfindungsanmeldungen machten.

⁴ WIPO Gründung 1967; seit 1974 Teilorganisation der UNO

⁵ Stand April 2011

Internationaler Einfluss auf die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

Tabelle 11: Erfindungsanmeldungen von Österreichern im Zeitraum 2008 bis 2010				
	2008	2009	2010	Veränderung 2008–2010
	Anzahl			in %
Österreichisches Patentamt	2.980	2.980	3.102	+ 4,1
Europäisches Patentamt	1.492	1.503	1.719	+ 15,2
WIPO	954	1.032	1.138	+ 19,3

Quellen: Patentamt, RH

Der hoheitliche Bereich des Patentamts als nationale Schutzrechtsbehörde hatte für die Erfindungsanmelder gleichbleibende Bedeutung. Auffällig war aber der starke Zuwachs an internationalen Erfindungsanmeldungen beim Europäischen Patentamt und der WIPO.

Im Markenbereich war ein deutlicher Trend hin zur bereits 1996 geschaffenen Gemeinschaftsmarke („EU-Marke“) erkennbar. Untenstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die von österreichischen Antragstellern eingereichten Gemeinschaftsmarkenanmeldungen und -eintragungen:

Tabelle 12: Gemeinschaftsmarken von österreichischen Antragstellern in den Jahren 2005 bis 2010							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	Anzahl						in %
Anmeldung	1.361	1.817	1.934	1.999	2.314	2.556	+ 87,8
Eintragung	890	1.223	1.489	1.818	1.905	2.676	+ 300,7

Quellen: HABM, RH

18.2 Der RH hielt fest, dass der hoheitliche Bereich des Patentamts als nationales Amt von anderen Schutzrechtsbehörden mit erweiterten Schutzterritorien verdrängt wurde. Er empfahl dem BMVIT, die Aufgaben und Organisationsform des hoheitlichen Bereichs des Patentamts unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Globalisierung von gewerblichen Schutzrechten kritisch zu hinterfragen.



Internationaler Einfluss auf die Einnahmen
des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

Österreichisches Patentamt

18.3 Das Patentamt verwies in seiner Stellungnahme auf die Bedeutung eines nationalen Amtes für die heimische Wirtschaft:

- Die Patentanmeldungen von Österreichern seien laut Patentamt bei der WIPO und beim Europäischen Patentamt in der Regel keine weiteren (eigenständigen) Erfindungen, sondern prioritätsbegünstigte Nachanmeldungen von bereits beim Patentamt angemeldeten Erfindungen.
- Trotz zunehmender Anmeldungen als „EU-Marke“ melde die heimische Wirtschaft rd. 70 % ihrer Marken beim Patentamt an.

Wie erfreulich insgesamt der Trend zur weiteren Internationalisierung der heimischen Wirtschaft sei, so wenig dürfe übersehen werden, dass sich dieser auf die Stellung des Patentamts als nationale „Einstiegsbehörde“ in den Gewerblichen Rechtsschutz gründe.

18.4 Der RH entgegnete, dass selbst unter dem Gesichtspunkt, dass die Steigerung von Patentanmeldungen bei Schutzrechtsbehörden mit erweitertem Territorium großteils schon beim Patentamt angemeldete Erfindungen betreffe, der deutlich geringere Anstieg der Anmeldungen durch Österreicher beim Patentamt unübersehbar war. Dadurch relativierte sich der vom österreichischen Patentamt angeführte Zwischenschritt einer nationalen Schutzrechtsprüfung vor einer europäischen bzw. internationalen Anmeldung. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Aufgaben und Organisationsform des hoheitlichen Bereichs des Patentamts unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Globalisierung von gewerblichen Schutzrechten kritisch zu hinterfragen.

Europäische Patente

Verteilungsschlüssel der Einnahmen

19.1 (1) Das Europäische Patentamt führte ein eigenständiges Europäisches Patenterteilungsverfahren durch.⁶ Grundlage hierfür war das Europäische Patentübereinkommen.⁷ Die Europäische Patentorganisation mit Sitz in München bestand aus dem Europäischen Patentamt und dem Verwaltungsrat. Sie hatte die Aufgabe, Europäische Patente nach dem Europäischen Patentübereinkommen zu erteilen.

⁶ Das Europäische Patentamt ist nur für die Erteilung von Patenten zuständig. Es gewährt keine anderen Schutzrechte für geistiges Eigentum wie Marken-, Muster- oder Urheberrechte.

⁷ Das Europäische Patentübereinkommen wurde 1973 unterzeichnet und trat 1977 in Kraft. Österreich ist seit 1979 Mitgliedstaat.

Internationaler Einfluss auf die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

Ein Europäisches Patent konnte zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung in 38 Vertragsstaaten des Europäischen Patentübereinkommens beantragt werden.⁸ Das Patent galt jedoch nicht einheitlich in den benannten Ländern, sondern es zerfiel in nationale Patente und musste dort bestätigt (validiert) werden.

Dem hoheitlichen Bereich des Patentamts fielen 50 % der nationalen Gebühren für ein Europäisches Patent zu, das in Österreich validiert wurde; dies waren im Jahr 2010 rd. 20,8 Mill. EUR. Die anderen 50 % wurden gemäß § 39 Europäisches Patentübereinkommen 1973 an die Europäische Patentorganisation abgeführt. Der Verteilungsschlüssel wurde im Verwaltungsrat der Europäischen Patentorganisation festgelegt. Eine Veränderung des Verteilungsschlüssels von 50 : 50 auf 60 : 40 zugunsten der Europäischen Patentorganisation bzw. zulasten der Nationalstaaten war seit längerem im Verwaltungsrat der Europäischen Patentorganisation in Diskussion und wurde in der Folge ab 2008 auch in den Sitzungen des Controllingbeirats des hoheitlichen Bereichs des Patentamts erörtert; 2009 bezifferte der Controllingbeirat den drohenden Einnahmenverlust für den hoheitlichen Bereich des Patentamts mit rd. 4,0 Mill. EUR. Die Erörterungen mündeten nicht in Szenariorechnungen zur Finanzierung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts.

Londoner Übereinkommen

(2) Das Londoner Übereinkommen war ein zwischenstaatliches, fakultatives Übereinkommen, mit dem die Übersetzungskosten Europäischer Patente für die Antragsteller reduziert werden sollten. Es trat am 1. Mai 2008 in Kraft. Länder wie Österreich, deren Amtssprache eine des Europäischen Patentamts⁹ war, verzichteten bei Unterzeichnung des Londoner Übereinkommens vollständig auf Übersetzungen von Europäischen Patenten. Bisher hatten sich 16 Vertragsstaaten des Europäischen Patentübereinkommens bereit erklärt, ganz oder teilweise auf Übersetzungen zu verzichten.¹⁰ In 16 EU-Mitgliedstaaten, darun-

⁸ Neben den 27 EU-Mitgliedstaaten waren Albanien, Island, Kroatien, Liechtenstein, Mazedonien, Monaco, Norwegen, San Marino, die Schweiz, Serbien und die Türkei Vertragsstaaten des Europäischen Patentübereinkommens. Erstreckungsstaaten waren Bosnien und Herzegowina sowie Montenegro.

⁹ Deutsch, Englisch, Französisch

¹⁰ Dänemark, Deutschland, Frankreich, Island, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Monaco, Niederlande, Schweden, Schweiz, Slowenien, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

ter Österreich, galt das Londoner Übereinkommen zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung nicht.¹¹

Ein Beitritt zum Londoner Übereinkommen hätte Auswirkungen auf die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts. Für Österreich waren zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung Gebühren für Übersetzungen im Rahmen von Validierungen von Europäischen Patenten vorgesehen. In der Vergangenheit bedurfte etwa ein Drittel der in Österreich validierten Europäischen Patente einer Übersetzung. Schätzungen einer Studie¹² bzw. des hoheitlichen Bereichs des Patentamts gingen von einem Einnahmenentfall bis zu 2,3 Mill. EUR pro Jahr aus. Diese Schätzung war nicht fixer Bestandteil der Finanzplanung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts.

19.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der hoheitliche Bereich des Patentamts keine Szenariorechnungen mit den möglicherweise sinkenden Einnahmen im Gesamtausmaß von bis zu rd. 6,3 Mill. EUR aus den Europäischen Patenten sowie der Unterzeichnung des Londoner Übereinkommens durchführte. Der RH empfahl dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, die Schätzungen über den Gebührenentfall im Falle einer Änderung des Verteilungsschlüssels der Europäischen Patentgebühren bzw. eines Beitritts zum Londoner Übereinkommen in seine Finanzplanung zu integrieren.

19.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts sei die Änderung des Verteilungsschlüssels zugunsten des Europäischen Patentamts im Verwaltungsrat der Europäischen Patentorganisation zwar diskutiert worden, jedoch wäre keiner der 38 Mitgliedstaaten der Europäischen Patentorganisation zu einer Änderung des Verteilungsschlüssels bereit gewesen, womit das Thema vom Tisch sei.*

Ein Beitritt zum Londoner Übereinkommen sei im Hinblick auf ein EU-Patent und auch aufgrund der vom Patentamt berechneten ungünstigen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt für Österreich nicht prioritär.

¹¹ Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Zypern.

¹² Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH, November 2010, die Abschätzung möglicher Wirkungen eines Beitritts Österreichs zum Londoner Übereinkommen – Szenarien und Schlussfolgerungen.

Internationaler Einfluss auf die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

Darüber hinaus stünden der Kostenersparnis für die heimische Wirtschaft aufgrund des EU-Patents etwa gleich hohe Einnahmenverluste für die öffentliche Hand gegenüber; die vom Patentamt berechnete Szenarienbandbreite von 1,2 Mill. EUR bis 8,5 Mill. EUR pro Jahr resultiere aus auf EU-Ebene noch nicht geklärten Fragen (Höhe der Jahresgebühren sowie deren Verteilung auf die Mitgliedstaaten).

In sämtlichen genannten Fällen hätte das Patentamt – entgegen der Darstellung des RH – stets und begleitend die finanziellen Auswirkungen auf die Republik Österreich soweit möglich berechnet. Es wäre allerdings von vornherein völlig ausgeschlossen gewesen, dass das Patentamt in der Größenordnung seines Gesamtbudgets Einnahmenentfälle trägt. Das Patentamt hätte daher stets – zuletzt etwa anlässlich der Erstellung des BFRG 2015 – darauf hingewiesen, dass sich im Falle der Verwirklichung der Maßnahmen die Finanzplanung des BMVIT auf geringere Einnahmen des Bundeshaushalts aufgrund dieser wirtschaftsfördernden internationalen Maßnahmen würde einstellen müssen (siehe auch TZ 20).

19.4 Der RH nahm die nun offiziell vorliegenden Zahlen zum möglichen Einnahmenentgang aufgrund von Änderungen im europäischen Patentwesen von bis zu 8,5 Mill. EUR pro Jahr zur Kenntnis. Während der Gebarungsüberprüfung vorgelegte interne Vermerke des Patentamts, welche im Zuge der Verordnungserstellung zur Flexibilisierungsklausel 2011/2012 erstellt wurden, wiesen auf eine mögliche Unterdeckung in etwa dieser Größenordnung hin. Diese fanden aber keinen Niederschlag in der Budgetvorschau der Flexibilisierungsverordnung und waren nicht transparent.

Einführung eines
EU-Patents

20.1 Angesichts der hohen Übersetzungskosten sollte die Einführung eines einheitlichen EU-Patentverfahrens die Kosten für die Antragsteller deutlich senken. Optimistische Einschätzungen der Europäischen Kommission gingen von einem EU-Patent ab 2012 aus.

Die Umsetzung der im April 2011 von der Europäischen Kommission vorgelegten Verordnungsentwürfe für die Einführung eines EU-Patents würden zu einer drastischen Senkung der Patentkosten in Europa um bis zu 80 % führen. Ziel der Europäischen Kommission war eine zwischenzeitliche Reduktion der Validierungskosten eines einheitlichen EU-Patents auf etwa 2.500 EUR. Nach Ablauf des Übergangszeitraums von längstens zwölf Jahren sollte die Validierung eines einheitlichen EU-Patents 680 EUR kosten. Ein einheitlicher Patentschutz würde es Erfindern (Einzelpersonen, Unternehmen oder Einrichtungen) ermöglichen, im Zuge einer einzigen Anmeldung ihre Erfindung in derzeit

25 EU-Mitgliedstaaten¹³ zu schützen. Nach Erteilung eines EU-Patents müsste dieses dann nicht mehr in jedem einzelnen Land validiert werden. Abgewickelt werden würde das neue EU-Patent vom Europäischen Patentamt. Die gängigen Verfahren würden beibehalten werden.

Gemäß den Verordnungsentwürfen der Europäischen Kommission würde Innovationsförderung im Mittelpunkt der Gebührengestaltung stehen. Die Gebührenstruktur beim EU-Patent wäre über die gesamte Laufzeit eines Patents progressiv und hätte die Kosten für die Erteilung und Verwaltung des einheitlichen Patentschutzes zu decken. 50 % der Jahresgebühren für EU-Patente würden an die Mitgliedstaaten verteilt werden (relevant für den Verteilungsschlüssel hätten insbesondere die Zahl der Patentanmeldungen und die Größe des Marktes gemessen an der Bevölkerungszahl zu sein).

Im hoheitlichen Bereich des Patentamts gab es keine Simulationsrechnungen, wie sich die Einführung des EU-Patents auf die eigene Einnahmensituation auswirken könnte.

20.2 Der RH wies darauf hin, dass die Einführung des EU-Patents zu einer Verringerung der Anzahl von Europäischen Patenten und damit zu einer erheblichen Veränderung der Gebühreneinnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts aus Europäischen Patenten führen würde. Gleichzeitig sind die zu erwartenden Einnahmen aus dem EU-Patent noch nicht eindeutig zu quantifizieren. Der RH empfahl dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, die Veränderungen, die sich aus einer Einführung eines EU-Patents ergäben, als Szenario in die Finanzplanung einfließen zu lassen.

20.3 *Wie in TZ 19 bereits dargelegt, sei laut Patentamt die Änderung des Verteilungsschlüssels zugunsten des Europäischen Patentamts im Verwaltungsrat der Europäischen Patentorganisation zwar diskutiert worden, jedoch wäre keiner der 38 Mitgliedstaaten der Europäischen Patentorganisation zu einer Änderung des Verteilungsschlüssels bereit gewesen, womit das Thema vom Tisch sei. Weiters sei ein Beitritt zum Londoner Übereinkommen nicht prioritär.*

Der Kostenersparnis für die heimische Wirtschaft aufgrund des EU-Patents stünden etwa gleich hohe Einnahmenverluste für die öffentliche Hand gegenüber; die vom Patentamt berechnete Szenarienbandbreite von 1,2 Mill. EUR bis 8,5 Mill. EUR pro Jahr resultiere aus auf EU-Ebene noch nicht geklärten Fragen (Höhe der Jahresgebühren sowie deren Verteilung auf die Mitgliedstaaten).

¹³ Verstärkte Zusammenarbeit aller EU-Staaten mit Ausnahme von Italien und Spanien

Internationaler Einfluss auf die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

In sämtlichen genannten Fällen hätte das Patentamt – entgegen der Darstellung des RH – stets und begleitend die finanziellen Auswirkungen auf die Republik Österreich soweit möglich berechnet. Es wäre allerdings von vornherein völlig ausgeschlossen gewesen, dass das Patentamt in der Größenordnung seines Gesamtbudgets Einnahmefälle trägt. Das Patentamt hätte daher stets – zuletzt etwa anlässlich der Erstellung des BFRG 2015 – darauf hingewiesen, dass sich im Falle der Verwirklichung der Maßnahmen die Finanzplanung des BMVIT auf geringere Einnahmen des Bundeshaushalts aufgrund dieser wirtschaftsfördernden internationalen Maßnahmen einstellen müssten.

20.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 19, dass diese Berechnungen keinen Eingang in die Budgetvorschau der Flexibilisierungsverordnung fanden.

Anforderungen an das Patentamt aus dem Patent Cooperation Treaty

21.1 Über den europäischen Bereich hinausgehend bestand auch die Möglichkeit, eine internationale Anmeldung nach dem Patentrechtsabkommen (PCT = Patent Cooperation Treaty) einzureichen. Das Patentamt war eine der weltweit 14 PCT-Prüfstellen und ausschließlich für Entwicklungsländer zugelassen. Aufgrund des Zentralisierungsprotokolls durfte es nicht für PCT-Anmeldungen von österreichischen Antragstellern tätig werden, sondern nur Einreichstelle (Receiving Office) sein. Das Europäische Patentamt prüfte diese Anträge nach den PCT-Anforderungen. Aufgrund der Vorgaben der WIPO musste eine PCT-Prüfstelle mindestens 100 technische Prüfer beschäftigen. Diese Bedingung erfüllte das Patentamt in der Zusammenschau des technischen Prüfpersonals vom hoheitlichen Bereich des Patentamts und der serv.ip.

Nach Ansicht des hoheitlichen Bereichs des Patentamts stellte die Berechtigung zur PCT-Prüfstelle ein wesentliches Qualitätskriterium für die österreichische Wirtschaft dar. Die Zertifizierung als PCT-Prüfstelle würde identitätsstiftend für die Organisation wirken. Bei zukünftigen Aufgaben im Europäischen Verbund könnte laut hoheitlichem Bereich des Patentamts die PCT-Qualifikation von Bedeutung sein.

21.2 Der RH wies darauf hin, dass der PCT-Status wegen der erforderlichen Mindestzahl von 100 Prüfern eine Anpassung der Aufbauorganisation des hoheitlichen Bereichs des Patentamts und der damit verbundenen Kosten an wirtschaftliche Erfordernisse verhinderte. Im Hinblick auf die finanzielle Unterdeckung im Patentbereich empfahl der RH dem BMVIT im Zusammenwirken mit dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, die Aufrechterhaltung des PCT-Status kritisch zu hinterfragen.



Anforderungen an das Patentamt aus dem
Patent Cooperation Treaty

Österreichisches Patentamt

21.3 *In seiner Stellungnahme hielt das Patentamt den PCT-Status aus prinzipiellen Überlegungen für unverzichtbar. Um das Spannungsverhältnis zwischen den internationalen Qualitäts- und Ausstattungsvorgaben nach dem PCT einerseits und den innerstaatlichen Einsparungsvorgaben andererseits aufzulösen, prüften das Patentamt und das Ungarische Institut für Geistiges Eigentum die Möglichkeit einer gemeinsamen PCT-Stelle für den Ost- und Zentraleuropäischen Raum („Danube Patent Institute“, allenfalls auch unter Teilnahme weiterer nationaler Patentämter), die – weil nicht mehr dem Zentralisierungsprotokoll unterliegend – künftig auch der exportorientierten heimischen Wirtschaft als unmittelbare PCT-Ansprechstelle zur Verfügung stünde.*

Der RH übersähe, dass die PCT-Qualifikation eine der tragenden Säulen der umsatzrelevanten Beauftragung von serv.ip durch ausländische Patentämter sei, aus deren Erlös auch kostenlose Service- und Beratungsleistungen für die heimische Wirtschaft mitfinanziert würden (TZ 25).

21.4 Der RH betonte, dass der durch die Schaffung des europäischen Patents bzw. EU-Patents aus den siebziger Jahren stammende PCT-Status in seiner Bedeutung derart ausgehöhlt wurde, dass das Patentamt u.a. PCT-Anträge von Österreichern nicht prüfen durfte. Die negative wirtschaftliche Entwicklung des Patentamts erforderte entschlossenes Gegensteuern samt der Infragestellung des kostenintensiven PCT-Status. Eine, wenn auch indirekte Quersubventionierung der serv.ip über den PCT-Status des Patentamts war insofern unzulässig, als der Gesetzgeber diese durch den Haftungsausschluss des Bundes gegenüber der serv.ip dezidiert nicht vorsah.

Qualitätssicherung

22.1 Der hoheitliche Bereich des Patentamts war mit knapp 100 Prüfern auf dem Gebiet des Patentwesens – in absoluten Zahlen – ein kleines Amt im Vergleich zum Deutschen Patentamt mit etwa 700 Patentprüfern oder zum Europäischen Patentamt mit etwa 4.000 Prüfern.¹⁴ Durch die Wahlmöglichkeiten eines Antragstellers (z.B. Antrag beim hoheitlichen Bereich des Patentamts auf nationales Patent; oder direkt Antrag beim Europäischen Patentamt auf Europäisches Patent) entstand eine gewisse Wettbewerbssituation: Nationale Patentämter konkurrierten mit zwischenstaatlichen Einrichtungen (wie Europäisches Patentamt oder WIPO), die den Eintritt in Schutzrechte über größere Territorien ermöglichten, die auch Österreich umfassten.

¹⁴ Davon 2.276 Prüfer in München und weiteren Prüfern in den Nebenstellen Den Haag (1.710 Prüfer) und Berlin (211 Prüfer). Die Angaben zum Europäischen Patentamt schließen neben Prüfern auch Führungskräfte, Juristen, Verwaltungsräte und Übersetzer, die im Bereich „Recherche, Prüfung, Einspruch“ tätig sind, mit ein.

Qualitätssicherung

Der hoheitliche Bereich des Patentamts richtete für den Patentbereich im September 2003, nach einer Kunden- und Mitarbeiterbefragung, ein internes Qualitätsmanagementsystem ein. Dies entsprach einer Forderung der Richtlinien zum PCT, die mit 1. Jänner 2004 in Kraft waren.

Als qualitätssichernde Einheit diente das so genannte Qualitätsmanagement-Board des hoheitlichen Bereichs des Patentamts, das überwiegend mit Führungskräften besetzt wurde. Quartalsweise zog und bewertete es eine Stichprobe an Erledigungen (Recherchen). Das Qualitätsmanagement-Board dokumentierte seine Ergebnisse. Sie zeigten im Durchschnitt gute bis sehr gute Ergebnisse auf einer Schulnotenskala von 1 bis 5, jedoch traten regelmäßig negative Bewertungen auf. Zum einen wurden systematische Empfehlungen bspw. zur Recherchestrategie aus den Ergebnissen abgeleitet. Zum anderen führten die zuständigen Führungskräfte mit den betroffenen Prüfern Einzelgespräche, in denen die Ergebnisse diskutiert und im Bedarfsfall Schulungsmaßnahmen vereinbart wurden. Eine Dokumentation dieser Einzelgespräche gab es nicht. Erst auf Anregung des RH wurden längerfristige Trends der Qualitätsentwicklung ausgewertet. Dabei war keine Qualitätsveränderung ersichtlich.

Ähnliche Qualitätsmanagement-Modelle bzw. einzelne Maßnahmen wurden auch für den Marken- und Musterbereich sowie für die serv.ip entwickelt.

Es gab internationale Qualitätsmanagement-Projekte initiiert von der WIPO und der Europäischen Patentorganisation. Eine systematische Einbindung von externen Experten in das interne Qualitätsmanagementsystem des Patentamts war nicht gegeben, wie auch regelmäßige Vergleiche mit anderen Patentorganisationen in Form von Benchmarks weitgehend fehlten.

- 22.2** Nach Ansicht des RH kam der Qualitätssicherung ein besonderer Stellenwert zu, um im Wettbewerb zwischen dem Europäischen Patentamt und der WIPO bestehen zu können. Kritisch hielt der RH fest, dass in das interne Qualitätsmanagementsystem weder eine Außenperspektive einbezogen wurde noch längerfristige Qualitätstrends ermittelt wurden.

Der RH empfahl dem Patentamt, das bestehende interne Qualitätsmanagementsystem auszubauen, damit auch eine externe Perspektive systematisch miteinbezogen und bspw. die Qualitätsmanagement-Boards mit unabhängigen, externen Experten besetzt sowie Benchmarks mit anderen Patentorganisationen eingeführt werden können. Weiters wäre die Entwicklung der Qualität laufend zu evaluieren.

22.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts lasse der RH unberücksichtigt, dass die erstmals 1979 erfolgte und seit 1987 auf jeweils zehn Jahre befristete Verleihung des PCT-Status an das Patentamt regelmäßig eine entsprechende Qualitätsprüfung implizieren und ein jeweils umfassend positives Qualitätsurteil durch die WIPO voraussetzen würde.*

Eine vom Patentamt beabsichtigte ISO-Zertifizierung sei ausschließlich aus budgetären Gründen zurückgestellt worden.

Das Patentamt hätte noch während der Gebarungsüberprüfung durch den RH ein gemeinsames bzw. gegenseitiges Peer-Review mit dem Schweizerischen Institut für Geistiges Eigentum initiiert, welches zu Jahresbeginn 2012 umgesetzt werde. Weitere derartige Qualitäts-Kooperationen wären in Planung.

22.4 Der RH nahm die geplanten gegenseitigen Peer-Reviews mit dem Schweizer Institut für geistiges Eigentum zustimmend zur Kenntnis. Er wies aber auch darauf hin, dass ein internes Qualitätsmanagementsystem mit regelmäßiger Qualitätsmessung unverzichtbar war und in geeigneter Form nach wie vor fehlte. Eine alle zehn Jahre stattfindende Qualitätsbeurteilung anlässlich der Verlängerung des PCT-Status beruhte auf den jährlichen Selbstevaluierungsberichten an die WIPO.

Effizienz der Organisation und Kontrolle

Nebenbeschäftigungen von Bediensteten

23.1 Der Personalaufwand der serv.ip betrug im Jahr 2010 rd. 3,4 Mill. EUR, bei einem Personalstand von rd. 54,5 VBÄ. Davon waren rd. 52,3 VBÄ in der serv.ip hauptbeschäftigt. 2,2 VBÄ waren im hoheitlichen Bereich hauptbeschäftigt und hatten darüber hinaus ein zweites Dienstverhältnis in der serv.ip. Dies betraf zwölf Bedienstete des hoheitlichen Bereichs des Patentamts, die die Geschäftsführung sowie wesentliche Teile der Personalverwaltung stellten. Diese hatten durchschnittlich rd. 7,4 Wochenarbeitsstunden zusätzlich zu ihrem Dienstverhältnis im hoheitlichen Bereich des Patentamts von 40 Wochenarbeitsstunden zu leisten. Im Einzelnen schwankten die zusätzlich vereinbarten Arbeitsleistungen in der serv.ip zwischen 1,5 und 16 Wochenstunden. Im Jahr 2010 lag der zusätzliche Durchschnittsverdienst dieser Mitarbeiter in einer Bandbreite von rd. 2.200 EUR bis rd. 75.000 EUR brutto pro Jahr.

Darüber hinaus vereinbarte die serv.ip im Jahr 2010 mit Bediensteten des hoheitlichen Bereichs des Patentamts 16 freie Dienstnehmerverträge sowie 18 Werkverträge. Die Kosten der serv.ip dafür betrugen im

Effizienz der Organisation und Kontrolle

Jahr 2010 rd. 163.000 EUR für freie Dienstnehmer und rd. 63.800 EUR für Werkvertragsnehmer.

Sowohl der hoheitliche Bereich des Patentamts als auch die serv.ip benutzten das bereits vorhandene Zeiterfassungssystem. Die Nebenbeschäftigungen waren im Zeiterfassungssystem nicht abgebildet. Eine Eintragung und Kontrolle der zusätzlich zu leistenden Wochenstunden fehlte dadurch. Dennoch gewährte der hoheitliche Bereich des Patentamts Bediensteten mit Nebenbeschäftigung in der serv.ip Gleitzeitguthaben und ordnete Überstunden an.

Während der Gebarungsüberprüfung sicherten der hoheitliche Bereich des Patentamts und die serv.ip zu, die Zeiterfassung zu verbessern.

23.2 Der RH kritisierte, dass die Doppelbeschäftigungen im Zeiterfassungssystem nicht erfasst waren und die damit verbundene mangelhafte Dienstaufsicht. Der RH kritisierte weiters die Vielfalt an Beschäftigungsverhältnissen der Bediensteten des hoheitlichen Bereichs des Patentamts mit der serv.ip. Nach Ansicht des RH gefährdeten die Nebenbeschäftigungen die Leistungserbringung im hoheitlichen Bereich des Patentamts. Der RH empfahl dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, die Nebenbeschäftigungen seiner Bediensteten in der serv.ip abzustellen.

23.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts hätte der RH anlässlich seiner letzten Gebarungsüberprüfung anerkannt, dass eine zeitlich außerhalb des hoheitlichen Arbeitsplatzes gelegene Tätigkeit von Bediensteten für den Teilrechtsbereich zulässig, zweckmäßig und wirtschaftlich sei.*

Sofern der Teilrechtsbereich für die Wahrnehmung seiner Aufgaben personelle Kapazitäten benötigte, die pro erforderlicher Aufgabe jeweils beträchtlich unterhalb des Vollbeschäftigungsmaßes lägen, sei die entgeltliche Heranziehung von Bediensteten des Hoheitsbereiches weiterhin gesetzlich zulässig und die kostengünstigste Lösung.

Der Vorhalt des RH der fehlenden Dienstaufsicht sei unzutreffend: die Leistungserbringung sowohl im Hoheitsbereich als auch der zusätzlichen Leistungserbringung im Teilrechtsbereich unterläge der inhaltlichen Performance-Kontrolle durch die jeweiligen (nicht personenidenten) Vorgesetzten. Jedoch hätte das Patentamt die Empfehlung des RH allein schon aus dem Grund umgesetzt, um sich weitere und/oder ungerechtfertigte Vorwürfe zu ersparen.

23.4 Der RH nahm die Verbesserungen im Zeiterfassungssystem zur Kenntnis. Er hielt aber auch fest, dass die im Jahr 2000 erfolgte Billigung der Werkverträge durch den RH sich nur auf die Erfüllung von Auf-

trägen aufgrund von EU-Vereinbarungen durch einige Experten des Patentamts bezog. Eine darüber hinausgehende, wie bei der gegenständlichen Gebarungüberprüfung vorgefundene, intensive Leistungsverflechtung zwischen dem Patentamt und der serv.ip mit etwa 46 doppelt Beschäftigten im unterschiedlichsten Ausmaß unterschiedlichster Qualifikation fehlte. Der damaligen Beurteilung des RH lagen daher andere sachliche Voraussetzungen zugrunde. Hinsichtlich der internen Performance-Kontrolle verwies der RH auf seine Feststellungen zum verbesserungswürdigen bzw. teils fehlenden internen Qualitätsmanagementsystem. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Nebenbeschäftigungen seiner Bediensteten in der serv.ip abzustellen.

Auswirkungen der
Doppelorganisation

24.1 Zwischen dem hoheitlichen Bereich des Patentamts und der serv.ip bestand eine enge Leistungsverflechtung. Dieser Leistungsaustausch betraf die Personalverleihung, die Datenbanknutzung sowie die Bereitstellung der IT-Ausstattung. Zu diesem Zwecke gab es im Jahr 2009 erstmals eine so genannte Refundierungsvereinbarung für das Folgejahr. Diese Refundierungsvereinbarung verursachte sowohl im hoheitlichen Bereich des Patentamts als auch in der serv.ip zusätzlichen administrativen Aufwand.

Die zusätzlichen Kosten durch die Doppelgleisigkeiten in der Organisation zwischen dem hoheitlichen Bereich des Patentamts und der serv.ip ermittelte der RH mit etwa 700.000 EUR allein im Jahr 2010. Diese wurden durch zusätzliche Führungskräfte, zwei Rechnungswesen, die Administration des an den hoheitlichen Bereich des Patentamts verliehenen Personals sowie allgemeine Supportleistungen verursacht.

24.2 Nach Ansicht des RH war die Parallelorganisation des hoheitlichen Bereichs des Patentamts und der serv.ip aus wirtschaftlicher Sicht nicht zweckmäßig und führte zu erheblichen vermeidbaren Mehrkosten.

24.3 *Das Patentamt führte in seiner Stellungnahme aus, dass gerade im Hoheitsbereich das Patentamt an jeder Maßnahme aktiv interessiert sei, die eine Befreiung von vermeidbaren Mehrausgaben bewirke.*

Das Patentamt werde daher entsprechend der Empfehlung des RH und im Interesse einer über die bloße Zusammenlegung zweier Teilbereiche hinausgehenden Verwaltungs- und Strukturreform die Überlegungen und Vorarbeiten für eine Neuordnung der organisatorischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen einer gesamthaften Stelle für sämtliche Angelegenheiten des Geistigen Eigentums in die Wege leiten.

Teilrechtsfähigkeit – serv.ip

Leistungen der serv.ip für die österreichische Wirtschaft

25.1 Der gesetzliche Auftrag der serv.ip lag in der Erbringung von Service- und Informationsleistungen für die österreichische Wirtschaft. Aus der im Aufbau befindlichen Kostenrechnung der serv.ip stellte sich die diesbezügliche Leistung der serv.ip (Kerngeschäft) der Jahre 2005 bis 2010 im Einzelnen wie folgt dar:

Tabelle 13: Umsatz der serv.ip in den Jahren 2005 bis 2010							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Patent Services Einzelkunden	0,28	0,27	0,31	0,40	0,31	0,45	+ 60,7
ausländische Patentorganisationen ²	0,64	0,75	1,06	1,16	1,39	1,72	+ 168,8
Summe Patent Services	0,92	1,02	1,37	1,56	1,70	2,17	+ 135,9
Trade Mark Services Einzelkunden	0,42	0,40	0,48	0,47	0,67	0,67	+ 59,5
Ähnlichkeitsrecherche für den hoheitlichen Bereich des Patentamts	0,23	0,24	0,22	0,21	0,20	0,26	+ 13,0
HABM ³	1,26	0,82	1,04	0,63	0,04	0,04	– 96,8
Summe Trade Mark Services	1,91	1,46	1,74	1,31	0,91	0,97	– 49,2

¹ Rundungsdifferenzen enthalten

² Bosnien–Herzegowina, Golfstaaten, Kroatien, San Marino, Singapur, Slowenien, Türkei sowie Vereinte Arabische Emirate

³ HABM – Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt war zuständig für die EU-Marke mit Sitz in Alicante (Spanien)

Quellen: serv.ip, RH

Die Hauptumsatzträger waren ausländische Patentorganisationen. Diese Leistungen waren für die österreichische Wirtschaft nicht von Bedeutung. Im Bereich „Patent Services Einzelkunden“ waren ausländische Patentanwälte die Hauptumsatzträger. Aus diesem Geschäftszweig resultierten im Jahr 2010 nur rd. 450.000 EUR bzw. rd. 10,4 % des Gesamtumsatzes in Höhe von rd. 4,33 Mill. EUR.¹⁵ Der Bereich „Trade Mark Services Einzelkunden“ lag im Jahr 2010 bei rd. 670.000 EUR bzw. rd. 15,5 % des Gesamtumsatzes. In diesem Bereich waren inländische Rechtsanwälte die wichtigste Kundengruppe. Die bisherigen Einzelkunden der beiden Bereiche gewann die serv.ip per Zufall.

¹⁵ Der Gesamtumsatz konnte nur aus der Gewinn- und Verlustrechnung der serv.ip entnommen werden.

Weniger als ein Viertel des Umsatzes der serv.ip entsprach daher ihrem gesetzlichen Auftrag, im Interesse der österreichischen Wirtschaft Service- und Informationsleistungen auszubauen.

25.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Service- und Informationsleistung der serv.ip für die österreichische Wirtschaft gemessen am Umsatzvolumen eine geringe Bedeutung hatte. Der RH empfahl dem Patentamt, die Service- und Informationsleistung der serv.ip für die österreichische Wirtschaft als zentrales Element in das zu erarbeitende gemeinsame Marketingkonzept einzubeziehen (vgl. TZ 9).

25.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts würden zahlreiche und beträchtliche Serviceaufgaben für die österreichische Wirtschaft kostenlos erbracht werden, während die ausländischen Kunden für die von der serv.ip erbrachten Leistungen den vollen Preis zahlen müssten. Das Service- und Kundencenter des Patentamts erteile der heimischen Wirtschaft außerhalb konkreter behördlicher Verfahren jährlich rd. 43.000 Auskünfte auf dem Gebiet des Geistigen Eigentums (allgemein, Patente, Marken), womit rd. 13 Fachexperten-VBÄ ausschließlich für Serviceleistungen für die heimische Wirtschaft zur Verfügung stünden.*

Würden hierfür – was der RH allerdings nicht empfahl – von der heimischen Wirtschaft finanzielle Beiträge auf Vollkostenbasis eingehoben, entfielen mehr als die Hälfte der Umsatzerlöse des Kerngeschäfts von der serv.ip auf diese Informations- und Serviceleistungen.

25.4 Der RH hielt die in der Stellungnahme des Patentamts erwähnte Vermischung der Leistungserbringung zwischen Patentamt und serv.ip im Bereich der Service- und Informationsdienstleistung für die österreichische Wirtschaft für wirtschaftlich nachteilig. Darüber hinaus sollten nach der Zielsetzung des Gesetzgebers diese Leistungen, soweit diese nicht nur allgemeine Informationen betrafen, in Summe kostenneutral von der serv.ip erbracht werden.

Teilrechtsfähigkeit – serv.ip

Wirtschaftliche Entwicklung der serv.ip

Bilanz der serv.ip

26.1 (1) Die Bilanz der serv.ip entwickelte sich von 2005 bis 2010 wie folgt:

Tabelle 14: Bilanz der serv.ip von 2005 bis 2010							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	in Mill. EUR ¹						in %
AKTIVA							
Immaterielle Vermögensgegenstände	0,03	0,04	0,05	0,03	0,04	0,04	33,3
Sachanlagen	1,45	1,04	0,51	0,40	0,32	0,23	– 84,1
Finanzanlagen	4,10	4,26	3,90	3,69	3,58	4,18	2,0
Summe Anlagevermögen	5,58	5,34	4,46	4,12	3,94	4,45	– 20,3
Vorräte	0,07	0,17	0,20	0,16	0,46	0,44	528,6
Forderungen	1,80	1,29	1,60	1,24	1,39	1,82	1,1
Kassenbestand und Bankguthaben	0,69	1,06	1,75	1,99	1,83	0,64	– 7,3
Summe Umlaufvermögen	2,56	2,52	3,55	3,39	3,68	2,90	13,3
Aktive Rechnungsabgrenzung	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,05	–
Summe Aktiva	8,14	7,86	8,02	7,52	7,63	7,40	– 9,1
PASSIVA							
Gewinnrücklagen	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,0
Bilanzgewinn	4,26	4,12	4,03	3,06	2,90	2,30	– 46,0
Summe Eigenkapital	4,36	4,22	4,13	3,16	3,00	2,40	– 45,0
Rückstellungen	3,40	3,41	3,44	4,00	4,17	4,01	17,9
Verbindlichkeiten	0,38	0,23	0,45	0,36	0,46	0,93	144,7
Summe Fremdkapital	3,78	3,64	3,89	4,36	4,63	4,94	30,7
passive Rechnungsabgrenzung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	–
Summe Passiva	8,14	7,86	8,02	7,52	7,63	7,40	– 9,1

¹ Rundungsdifferenzen enthalten

Quellen: serv.ip, RH



Die Aktivseite der Bilanz wurde von den Finanzanlagen (vgl. TZ 31) sowie vom Kassenbestand und Bankguthaben dominiert. Abgesehen von einem zwischenzeitlichen Anstieg blieben diese mit rd. 4,80 Mill. EUR im Zeitraum 2005 bis 2010 nahezu konstant, während das Sachanlagevermögen von rd. 1,45 Mill. EUR im Jahr 2005 auf rd. 0,23 Mill. EUR im Jahr 2010 durch Abschreibungen schrumpfte.

Auf der Passivseite der Bilanz war auffällig, dass sich das Eigenkapital der serv.ip nahezu halbierte. Es fiel von rd. 4,36 Mill. EUR bzw. rd. 53,6 % des Gesamtkapitals im Jahr 2005 auf rd. 2,40 Mill. EUR bzw. rd. 32,4 % im Jahr 2010.

Gewinn- und Verlustrechnung der serv.ip

(2) Die Gewinn- und Verlustrechnung der serv.ip entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Teilrechtsfähigkeit – serv.ip

Tabelle 15: Gewinn- und Verlustrechnung der serv.ip von 2005 bis 2010							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005–2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Erträge							
Umsatz	3,37	3,34	4,26	4,09	4,04	4,11	22,0
sonstige betriebliche Erträge	- 0,10	0,14	0,30	0,22	1,55	0,22	- 320,0
Summe Erträge	3,27	3,48	4,56	4,31	5,59	4,33	32,4
Aufwendungen							
Aufwendungen für bezogene Leistungen	- 0,44	- 0,07	- 0,28	- 0,26	- 0,31	- 0,36	- 18,2
Personalaufwand	- 1,75	- 2,51	- 2,93	- 3,16	- 3,60	- 3,42	95,4
Abschreibungen	- 0,50	- 0,45	- 0,34	- 0,18	- 0,14	- 0,12	- 76,0
sonstige betriebliche Aufwendungen	- 0,82	- 0,73	- 1,29	- 1,36	- 1,85	- 1,27	54,9
Summe Aufwendungen	- 3,51	- 3,76	- 4,84	- 4,96	- 5,90	- 5,17	47,3
Betriebsergebnis	- 0,24	- 0,28	- 0,28	- 0,65	- 0,31	- 0,84	250,0
Finanzergebnis	0,05	0,14	0,19	- 0,22	0,15	0,24	380,0
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 0,19	- 0,14	- 0,09	- 0,87	- 0,16	- 0,60	215,8
Steuern vom Einkommen	0,00	0,00	0,00	- 0,10	0,00	0,00	-
Jahresfehlbetrag	- 0,19	- 0,14	- 0,09	- 0,97	- 0,16	- 0,60	215,8
Gewinnvortrag	4,45	4,26	4,12	4,03	3,06	2,90	- 34,8
Bilanzgewinn	4,26	4,12	4,03	3,06	2,90	2,30	- 46,0

¹ Rundungsdifferenzen enthalten
Quellen: serv.ip, RH

Die Erträge der serv.ip stiegen von 2005 bis 2010 von rd. 3,27 Mill. EUR auf rd. 4,33 Mill. EUR. Diese setzten sich aus Einnahmen aus dem Kerngeschäft (Bereiche „Trade Mark Services“ und „Patent Services“) sowie dem Refundierungspersonal zusammen, welches an den hoheitlichen Bereich des Patentamts verliehen wurde.

Die in den Erträgen enthaltenen Umsätze im Bereich des Refundierungspersonals gewannen im Zeitraum von 2005 bis 2010 an Bedeutung.

Diese stiegen von rd. 0,28 Mill. EUR im Jahr 2005 auf rd. 1,20 Mill. EUR im Jahr 2010; bzw. mehr als das Vierfache. Damit stammte mehr als ein Viertel des Umsatzes der serv.ip im Jahr 2010 aus diesem Bereich. Im gleichen Zeitraum verdoppelte sich nahezu der Personalaufwand von rd. 1,75 Mill. EUR auf rd. 3,42 Mill. EUR (vgl. TZ 27). Dies war u.a. auf die Zunahme des Refundierungspersonals, welches für den hoheitlichen Bereich des Patentamts bereitgestellt wurde, von acht VBÄ im Jahr 2005 auf 25,5 VBÄ im Jahr 2010, zurückzuführen (vgl. TZ 15).

Weiters war in den sonstigen Erträgen im Jahr 2009 ein außerordentlicher Ertrag von rd. 0,95 Mill. EUR aufgrund einer Nachforderung gegenüber dem hoheitlichen Bereich des Patentamts aus der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung enthalten.

Für den Zeitraum 2005 bis 2010 ergab sich in Summe ein Betriebsverlust (Betriebsergebnis vor Einrechnung des Finanzergebnisses) der serv.ip von rd. 2,60 Mill. EUR. Die serv.ip verzeichnete in den Jahren 2005 bis 2010 einen jährlichen Verlust, welcher zwischen rd. 90.000 EUR und rd. 970.000 EUR stark schwankte.

Die Jahresfehlbeträge wurden gegen den Gewinnvortrag verrechnet, welcher dadurch von 4,45 Mill. EUR im Jahr 2005 um fast die Hälfte auf rd. 2,30 Mill. EUR im Jahr 2011 sank.

26.2 Der RH wies kritisch auf die sich deutlich verschlechternde Bilanzstruktur der serv.ip hin, v.a. sichtbar am laufenden Abbau von Eigenkapital. Weiters hielt er fest, dass die serv.ip im Wesentlichen nur mehr über Finanzvermögen verfügte. Er zeigte weiters die seit Jahren negative Geschäftsentwicklung der serv.ip kritisch auf, welche ohne Gegenmaßnahmen den Bestand der serv.ip gefährdete. Darüber hinaus verwies der RH kritisch auf die stark gestiegene Personalverleihung der serv.ip an den hoheitlichen Bereich des Patentamts, welcher dort im Zeitraum von 2005 bis 2010 zu zusätzlichen Kosten in Höhe von rd. 5,2 Mill. EUR führte.

26.3 *Laut Stellungnahme hätte das Patentamt die vom RH angeregten Gegenmaßnahmen bereits auf der Grundlage einer Markt- und Kundenanalyse im Jahr 2010 eingeleitet.*

Mit dem Geschäftsjahr 2011 sei der Turn-around geschafft worden (voraussichtlicher Gewinn 100.000 EUR).

Teilrechtsfähigkeit – serv.ip

Personalausstattung
der serv.ip

27.1 Die Anzahl der Angestellten der serv.ip stieg im Zeitraum von 2005 bis 2010 von rd. 33,5 VBÄ auf rd. 54,5 VBÄ bzw. um rd. 63 %. Im gleichen Zeitraum verdoppelte sich der Personalaufwand annähernd von rd. 1,75 Mill. EUR auf rd. 3,42 Mill. EUR bzw. um rd. 95 % und war damit der Hauptkostentreiber. Besonders auffällig war, dass von den rd. 54,5 VBÄ an Angestellten rd. 25,5 VBÄ bzw. 47 % als Refundierungspersonal für den hoheitlichen Bereich des Patentamts tätig waren.

Von den rd. 29 in der serv.ip tätigen VBÄ waren rund zehn VBÄ in der Geschäftsführung, in den administrativen Bereichen für Finanz und Recht sowie im Support beschäftigt; rd. 19 VBÄ waren operativ tätig. Daraus ergab sich gemessen am Personalstand ein administrativer Overhead der serv.ip von knapp 35 %.

27.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die personelle Ausstattung zur Administration der serv.ip wirtschaftlich nicht gerechtfertigt war und empfahl der serv.ip, den hohen Overheadanteil gemessen am für sie tätigen Personal zu senken.

27.3 *Laut Stellungnahme hätte das Patentamt nicht nur im Hoheitsbereich konsequent den Vorgaben zur Personaleinsparung, sondern auch durch die Konzentration von Service- und Informationsaufgaben (Schreibstelle, IT) im Teilrechtsbereich den Vorgaben des Gesetzgebers entsprochen. Jedenfalls sei diese in-house Übertragung von Funktionalitäten des Gesamt-Patentamts an seinen Teilrechtsbereich (gegen Kostenersatz) günstiger und sozial verträglicher als ein komplettes Outsourcing an Dritte.*

Die grundsätzliche Kritik des RH nehme das Patentamt an der vom Gesetzgeber mit der Patentgesetz-Novelle 1992 bewirkten Doppelstruktur und deren Kosten (TZ 24 und 32) zur Kenntnis.

27.4 Der RH entgegnete, dass die serv.ip zur Erbringung von Service- und Informationsleistungen für die österreichische Wirtschaft gegründet wurde. Die Kritik bezog sich aber auf den wirtschaftlich überzogenen Overheadanteil zur Administration der serv.ip.

Transparenz der Ge-
barung der serv.ip

Jahresabschluss der serv.ip

28.1 Die serv.ip hatte gemäß § 58b (1) Patentgesetz für die Gebarung nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmannes zu sorgen. Die jährlichen Rechnungsabschlüsse waren dem fachlich zuständigen Bundes-

minister (während der Gebarungsüberprüfung: BMVIT) und dem BMF zu übermitteln.

Für die Erstellung des Jahresabschlusses beauftragte die serv.ip im überprüften Zeitraum durchgehend denselben Steuerberater. Die Jahresabschlüsse der Jahre 2005 bis 2010 enthielten keine Kommentare bzw. Anhänge. Zahlreiche Posten waren nicht selbsterklärend, insbesondere deren Änderung von einem Bilanzstichtag zum anderen. Diesen ging das BMVIT nicht weiter nach. Eine nachgängige Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer fand ebenfalls nicht statt.

- 28.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Gebarung der serv.ip nicht transparent war. Der RH empfahl der serv.ip, den Jahresabschluss nach den Bestimmungen des Unternehmensgesetzbuches zu erstellen und diesen mit einem Kommentar bzw. Erläuterungen zu versehen. Ferner empfahl der RH der serv.ip, zur Vermeidung eines routinemäßigen Vorgehens bei der Erstellung des Jahresabschlusses und zur Sicherung der Qualität bzw. der Verlässlichkeit der Abschlussprüfung den Steuerberater in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. in einem fünfjährigen Turnus, neu zu bestellen und damit eine externe Rotation einzuführen. Weiters wäre der jährliche Rechnungsabschluss von einem Wirtschaftsprüfer zu prüfen.
- 28.3** *Laut Stellungnahme werde das Patentamt der Empfehlung des RH folgen und dem neu zu beauftragenden Steuerberater die Vorgaben des RH überbinden.*

Zweiter Rechnungskreis in der Finanzbuchhaltung der serv.ip

- 29.1** Bis 2010 führte der langjährige Steuerberater der serv.ip deren Buchhaltung. Im Jahr 2010 übernahm die serv.ip große Teile der Buchhaltung. Der Steuerberater erstellte weiterhin den Jahresabschluss und führte die Lohnverrechnung. Zwischen 2005 und 2010 beauftragte die serv.ip den Steuerberater, einen gesonderten Rechnungskreis innerhalb ihrer Finanzbuchhaltung zu führen. Dieser umfasste die Wertpapierverrechnungskonten der serv.ip und war nur dem Geschäftsführer und dessen Stellvertreter zugänglich. Von diesen nahm die serv.ip auch Gehaltsauszahlungen an drei leitende Angestellte vor.
- 29.2** Nach Ansicht des RH entsprach der getrennte Rechnungskreis in der serv.ip nicht den Transparenzanforderungen. Der RH empfahl der serv.ip, die beiden Rechnungskreise in der Buchhaltung zusammenzuführen.

Teilrechtsfähigkeit – serv.ip

29.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts sei der zweite Rechnungskreis als eine lediglich operative Maßnahme auf Verlangen von Mitarbeitern nach Indiskretionsfällen eingerichtet und innerhalb der Rechenwerke absolut transparent und vollständig erfasst. Das Patentamt werde dennoch der Empfehlung des RH folgen und dem neu zu beauftragenden Steuerberater die Vorgaben des RH überbinden.*

Kaufmännisches Risiko der serv.ip

30.1 Die serv.ip hatte das Haftungsrisiko aus der Geschäftstätigkeit zu tragen, da der Bund gemäß § 58a (4) Patentgesetz für Verbindlichkeiten der serv.ip nicht selbst haftete. Aus einem Schadensfall im hoheitlichen Bereich des Patentamts Ende der 1990er Jahre leitete die serv.ip das Erfordernis einer Vorsorge für zwei Schadensfälle im Ausmaß von jeweils rd. 3 Mill. EUR ab. Daraus ergab sich ein Vorsorgevolumen von rd. 6 Mill. EUR.

Als Liquiditätspolster für eine allfällige Schadensdeckung verfügte die serv.ip im gleichen Zeitraum über die unter TZ 31 erwähnten Wertpapiere in der Höhe von durchschnittlich rd. 3,95 Mill. EUR. Diese Wertpapiere finanzierte die serv.ip im Zeitraum von 2005 bis 2010 durch Rückstellungen für Schadensfälle von durchschnittlich rd. 3,35 Mill. EUR. Weiters hatte die serv.ip zwei Versicherungsverträge mit insgesamt rd. 4,90 Mill. EUR Versicherungssumme abgeschlossen. Einer betraf eine Haftpflichtversicherung der serv.ip in Höhe von rd. 3,63 Mill. EUR. Der andere umfasste eine Haftpflichtversicherung der leitenden Angestellten der serv.ip in Höhe von rd. 1,27 Mill. EUR. Die Jahresprämien für das Jahr 2011 betragen für beide Versicherungen rd. 10.174 EUR. In Summe traf die serv.ip Vorkehrungen für Haftungsfälle in Höhe von knapp 9 Mill. EUR.

Eine sachlich fundierte Berechnung für die Risikovorsorge sowie entsprechende Erläuterungen im Jahresabschluss zur Risikoeinschätzung fehlten.

30.2 Nach Ansicht des RH waren das Ausmaß und die Zusammensetzung der Risikovorsorge der serv.ip unter risikoorientierten wie auch wirtschaftlichen Überlegungen nicht nachvollziehbar, zumal der einzige Schadensfall mehr als zehn Jahre zurücklag. Der RH empfahl dem BMVIT im Zusammenwirken mit dem Patentamt eine Risikostrategie für das Patentamt zu entwickeln, das Vorsorgevolumen abzuschätzen sowie daraus geeignete Risikovorsorgeinstrumente abzuleiten.

- 30.3** *Das Patentamt merkte in seiner Stellungnahme an, dass der Bund für Verbindlichkeiten der serv.ip nicht hafte, diese selbst ein entsprechendes Haftungskapital bereithalte und sich gemäß kaufmännischer Vorsicht an der bislang einzig bekannten Größenordnung eines Schadensfalles auf dem Gebiet des Gewerblichen Rechtsschutzes orientiere. Die Vorsorge für zwei Schadensfälle (davon eine als reserviertes Eigenkapital und die andere im Wege eines Versicherungsvertrags) sei eine im Gläubigerinteresse gelegene Untergrenze eines Deckungsfonds.*
- 30.4** Der RH wies darauf hin, dass der erwähnte Schadensfall im hoheitlichen Bereich gelegen war. Sohin war aufgrund der unterschiedlichen Aktivitäten des Patentamts und der serv.ip der Bezug auf diesen als Grundlage für eine Risikovorsorge für die serv.ip kaum geeignet. Der RH hielt daher daran fest, eine Risikostrategie auf der Basis einer finanziellen Vorsorge und einem noch akzeptablen finanziellen Risiko im Falle eines Schadens (Risikostrategie mit unterschiedlichen Szenarien) zu entwickeln.

Wertpapiere der serv.ip

- 31.1** Im überprüften Zeitraum hielt die serv.ip Wertpapiere von durchschnittlich rd. 3,95 Mill. EUR (vgl. TZ 30). Seit dem Jahr 2002 waren diese bei einer inländischen Privatbank veranlagt. Veranlagungsziel war gemäß dem Anlegerprofil der Substanzerhalt. Zwischen 2005 und 2010 wurden jährlich mehrere Wertpapierkäufe sowie –verkäufe abgewickelt. Die einzelnen Transaktionen waren zwar den regelmäßig übermittelten Auszügen der depotführenden Bank zu entnehmen. Berechnungen des finanziellen Erfolgs der einzelnen Wertpapiergeschäfte fehlten allerdings. Lediglich aus der Bilanz der serv.ip war ein Wertzuwachs von insgesamt rd. 1,9 % bezogen auf den Zeitraum von 2005 bis 2010 zu erkennen.

Die Zeichnungsberechtigung des Wertpapierdepots war seit Februar 2011 durch eine Kollektivzeichnung des Geschäftsführers mit dem stellvertretenden Geschäftsführer der serv.ip nach dem Vier-Augen-Prinzip geregelt. Davor war der Geschäftsführer der serv.ip für rd. 2,5 Jahre alleine zeichnungsberechtigt. Eine unabhängige Kontrolle der Wertpapiergeschäfte durch das BMVIT fehlte, da im Patentgesetz keine speziellen Bestimmungen dazu vorhanden waren bzw. der Bund für die serv.ip nicht haftete.

Teilrechtsfähigkeit – serv.ip

31.2 Der RH kritisierte die fehlende Kontrolle und Transparenz bei der Veranlagung der finanziellen Mittel in der serv.ip. Der RH empfahl dem BMVIT im Zusammenwirken mit dem Patentamt, im Bereich der Wertpapiere der serv.ip die Transparenz und Kontrolle sicherzustellen und dabei das Know-how der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur zu nutzen.

31.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts seien sämtliche Veranlagungsentscheidungen innerhalb der festgelegten und nicht verlassenen konservativen Veranlagungsstrategie („Substanzerhalt mit Wertzuwachs“) erfolgt, seien in jedem Einzelfall genau dokumentiert, Stand und Zusammensetzung des Vermögens seien anhand eines IT-gestützten professionellen Tools für jeden beliebigen Zeitpunkt exakt nach den verschiedensten Kriterien darstell- und auswertbar. Die gesamte Gebahrung unterläge dem jederzeitigen Einsichts- und Kontrollrecht durch das BMVIT.*

Die Empfehlung des RH, bei der Veranlagung der Mittel auch einen Experten für Verschuldung (ÖBFA) beizuziehen, werde geprüft. Das jährlich mit den Jahresabschlüssen und damit mit den Kennzahlen der Wertpapierveranlagungen beteiligte BMF hätte jedenfalls keine Verbesserungen angeregt.

31.4 Der RH hielt dem entgegen, dass die Veranlagungsstrategie einzig und allein vom Geschäftsführer der serv.ip festgelegt, wie auch die Gebahrung von ihm bis Februar 2011 alleine vollzogen wurde. Das Vier-Augen-Prinzip fehlte dadurch bis dahin.

Weiters fehlte eine laufende Kontrolle der Wertpapierveranlagung durch sachverständige Dritte, weil die Konstruktion einer Teilrechtsfähigkeit prinzipiell keine wirksamen Aufsichtsgremien, vergleichbar mit einem Aufsichtsrat, vorsah.

Die Analyse von Jahresabschlüssen ließ keine Rückschlüsse auf die Organisation und die Sicherheit gegen Risiken im Wertpapierbereich zu.

Zusammenfassende Feststellungen zur Organisation des Patentamts

32.1 Zusammenfassend stellte der RH fest, dass die rechtlichen Vorgaben sowie das Nebeneinander des hoheitlichen Bereichs (mit einer Flexibilisierungsklausel) und des teilrechtsfähigen Bereichs mehrere spezifische Nachteile aufwiesen:

Die Flexibilisierungsklausel führte nicht zu einer kosten- und leistungsorientierten Führung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts, sondern behinderte aufgrund ihrer Fixierung auf den abzuführenden

Finanzsaldo notwendige Einsparungsmaßnahmen. Verschärft wurde dies durch die fehlende Ausgabendisziplin des hoheitlichen Bereichs des Patentamts (TZ 13).

Kostenintensive Doppelgleisigkeiten in der Organisation des Patentamts waren aufgrund der grundsätzlich unterschiedlichen Organisationsprinzipien des hoheitlichen Bereichs des Patentamts und der serv. ip gegeben. Zahlreiche Nebenbeschäftigungen von Bediensteten des hoheitlichen Bereichs des Patentamts in der serv.ip waren u.a. die Folge. Weiters führte dies zu Parallelaktivitäten z.B. im Bereich der Kundenberatung (TZ 3, 15, 23, 24).

Durch die fehlende Weisungsbefugnis des BMVIT gegenüber dem Geschäftsführer der serv.ip. war dieser frei in seinen Entscheidungen, vergleichbar mit einem Eigentümer. Die Folge war eine unzureichende Kontrolle der Gebarung der serv.ip. Dies galt insbesondere für das Wertpapiermanagement (TZ 3, 28, 31).

Weiters ergab sich ein potenzieller Interessenskonflikt zwischen der Funktion des Präsidenten des Patentamts und seiner Funktion als Geschäftsführer der serv.ip bei Geschäftsvorgängen zwischen den beiden Bereichen des Patentamts (vgl. TZ 4, 15, 23, 30, 31, 37).

32.2 Nach Ansicht des RH erwies sich daher die Organisation des Patentamts bestehend aus einem Bereich mit Flexibilisierungsklausel und einem teilrechtsfähigen Bereich aus wirtschaftlichen wie aus kontrollpolitischen Erwägungen für nicht zweckmäßig. Der RH empfahl dem BMVIT, eine Zusammenführung des hoheitlichen und des teilrechtsfähigen Bereichs des Patentamts sowie dessen Ausgliederung in eine rechtlich selbständige Organisationsform zu prüfen. Diese Zusammenführung hätte folgende Vorteile:

- einheitliche Ausrichtung der Organisation an den Kundenbedürfnissen;
- die Verantwortlichkeit der Geschäftsführung würde zunehmen, insbesondere im Bereich der Ausgabendisziplin;
- das Kontrolldefizit würde durch die dadurch notwendige Einführung eines Kontrollorgans (vergleichbar mit einem Aufsichtsrat) beseitigt werden;
- klare Durchgriffe des Eigentümers auf den Geschäftsführer wären durch Weisungen zur Durchsetzung strategischer Zielsetzungen möglich;

Zusammenfassende Feststellungen zur Organisation des Patentamts

- die Mehrkosten durch die Doppelorganisation und Doppelbeschäftigung würden bei der Zusammenlegung wegfallen.

Im Rahmen der Vorbereitung einer Ausgliederung in geordneter Form wäre ein Ausgliederungskonzept zu erstellen. Wesentliche Inhalte wären die Motive und Zielsetzungen der Ausgliederung, die Rahmenbedingungen, eine Umfeldanalyse, die Analyse der bestehenden Einheit, eine Grobdarstellung der neuen Organisation, die Aufgaben einer neuen Einheit sowie eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen für den Bundeshaushalt in Form einer Vorschaurechnung.

32.3 *Laut Stellungnahme werde das Patentamt entsprechend der Empfehlung des RH und im Interesse einer über die bloße Zusammenlegung zweier Teilbereiche hinausgehenden Verwaltungs- und Strukturreform die Überlegungen und Vorarbeiten für eine Neuordnung der organisatorischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen einer gesamthaften Stelle für sämtliche Angelegenheiten des Geistigen Eigentums in die Wege leiten.*

Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass infolge der von der Bundesregierung beabsichtigten Einsparungsmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Verwaltungen im BMVIT eine Verwaltungsreform zur Steigerung der Effizienz geplant sei.

Im Zuge einer damit zusammenhängenden Strukturreform des BMVIT werde unter anderem auch die Neuorganisation des Patentamts geprüft. Entsprechend der Empfehlung des RH sei beabsichtigt, den hoheitlichen und den teilrechtsfähigen Bereich des Patentamts zusammenzuführen. Der Auftrag zum Projektstart sei bereits von der Bundesministerin erteilt und könne schon im Jahr 2013 zur Neuorganisation des Patentamts führen.

IT des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

Allgemeines

33 Der hoheitliche Bereich des Patentamts hatte gemäß § 80 Patentgesetz, § 24 Gebrauchsmustergesetz, § 16 Markenschutzgesetz, § 18 Musterrechtsgesetz sowie § 6 Schutzzertifikatsgesetz die Schutzrechte in jeweils ein Register aufzunehmen. Diese fünf Register umfassten gesetzlich geregelte Daten (bspw. Name und Sitz des Schutzrechtsinhabers, Nummer und Titel des Schutzrechtes, Ansprüche, Anmeldetag) über das jeweilige Schutzrecht. Für die Verwaltung von Schutzrechten (d.h. Kernprozess) benötigte der hoheitliche Bereich des Patentamts eine umfangreiche IT-Unterstützung. Diese bildete eine zentrale Funktion in der Abwicklung der Kernprozesse des hoheitlichen Bereichs



IT des hoheitlichen Bereichs des
Patentamts

Österreichisches Patentamt

des Patentamts. Die fünf Register umfassten per Mai 2011 insgesamt rd. 445.000 Schutzrechte.

Der hoheitliche Bereich des Patentamts arbeitete seit den 1970er Jahren mit einem Host-System¹⁶, welches im Jahr 1998 erneuert wurde. Viele Bedienstete entwickelten laufend Applikationen, um ihre Arbeitsabläufe individuell zu unterstützen. Daraus entwickelte sich in über 30 Jahren eine dezentrale, zersplitterte Applikationslandschaft.

Projekt ELVIS

Projektziel und -kosten

34.1 Das im April 2008 gestartete Projekt ELVIS hatte als Projektziel neben der Ablöse des alten Host-Systems den Umstieg auf ein zeitgemäßes Client-Server-System¹⁷ für die Verwaltung der Schutzrechtsregister (Kernprozess) zum Gegenstand. Der Projektzeitraum war mit rd. 2,5 Jahren zuzüglich Ausschreibungs- und Lieferfristen und das Budget mit rd. 2,1 Mill. EUR festgelegt.

Im Jahr 2005 führte der hoheitliche Bereich des Patentamts eine umfassende Prozessanalyse der internen Abläufe im Zuge der Einführung einer Kostenrechnung durch (vgl. TZ 16). Der hoheitliche Bereich des Patentamts nutzte die vorliegenden Ergebnisse aus 2005 nicht für eine Prozessoptimierung vor Modernisierung der IT. Alte Abläufe wurden weitgehend beibehalten.

34.2 Nach Ansicht des RH versäumte der hoheitliche Bereich des Patentamts im Zuge der Neugestaltung der IT-Unterstützung der Kernprozesse die Gelegenheit zur Optimierung der Arbeitsabläufe.

34.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts seien die Kernprozesse gesetzlich festgelegt. Primärer Ansatzpunkt für Vereinfachungen sei daher eine Evaluierung der gesetzlichen Verfahrensvorschriften, die das Patentamt im Zusammenhang mit der vom RH empfohlenen Neuordnung des institutionellen Rahmens für das Patentamt vornehmen werde.*

¹⁶ Ein Host-System zeichnete sich dadurch aus, dass ein Großrechner (mainframe) Aufgaben löst und die Ergebnisse von anderen Netzstationen in Anspruch genommen werden können. Diese Netzstationen waren Ein-/Ausgabe-Geräte ohne eigene Speicher- oder Rechenkapazität (Quelle: Gabler Wirtschaftslexikon, 16. Auflage).

¹⁷ Das Client-Server-System bildet eine Netzwerkstruktur, bestehend aus dem zentralen Datenbankserver als Server-Komponente und mehreren Benutzer-Clients als Client-Komponente. Üblicherweise fordert das Client-Programm beim entfernt installierten Server-Programm Dienste an. Das Ergebnis (Daten oder Fehlermeldung) liefert der Server als Antwort an den Client zurück (Quelle: Gabler Wirtschaftslexikon, 16. Auflage).

IT des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

- 34.4** Der RH entgegnete, dass der Gesetzgeber die Aufgaben und nur bestimmte organisatorische Grundstrukturen des Patentamts vorgegeben hatte (z.B. die Einrichtung bestimmter Abteilungen im Patentamt). Die zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Kernprozesse hätten nach Ansicht des RH auf Basis von verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten optimiert werden können. Genauso war die Personalausstattung des Patentamts nicht im Patentgesetz vorgegeben.

Projektmanagement des Projekts ELVIS

- 35.1** Im Februar 2009 richtete der hoheitliche Bereich des Patentamts ein Steering Committee aus leitenden Mitarbeitern des hoheitlichen Bereichs des Patentamts unter dem Vorsitz des Präsidenten zur Steuerung des Projekts ELVIS ein. Ein Mitarbeiter des hoheitlichen Bereichs des Patentamts wurde zum Projektleiter ernannt. Bis Ende 2009 wechselten die Projektleiter dreimal.

Nach bereits vorangegangenen Diskussionen über die technische Umsetzung des Projekts stellte im Dezember 2009 der Vorsitzende des Steering Committee fest, dass die bisherigen sachlichen Ergebnisse des Projekts nicht substantiell wären. Weiters zeigte sich, dass bis zum Zeitpunkt der Besprechung kein Pflichtenheft als Basis für eine fundierte Kostenabschätzung erstellt wurde. Aufgrund dessen beauftragte der hoheitliche Bereich des Patentamts im Dezember 2009 den bisher für die Qualitätssicherung des Projekts ELVIS zuständigen externen Berater als neuen Projektleiter. Der hoheitliche Bereich des Patentamts überließ dabei die weitere Konzeption und Projektabwicklung sowie ab Juni 2010 das Projektcontrolling dem externen Berater. Laut diesem Projektleiter betrug bis Jänner 2010 der aufgelaufene verlorene Aufwand mindestens 269.000 EUR von bis dahin rd. 667.000 EUR ausbezahlten Mitteln.

Der weitere Projektablauf war bis Anfang 2011 durch zahlreiche, aber uneinheitlich gegliederte Unterlagen dokumentiert. Diese enthielten zwar teils umfangreiches Zahlenmaterial, ein Überblick über die Mittelverwendung konnte aber nur über aufwendige Nebenrechnungen erzielt werden. Ein kommentierter Vergleich der ausbezahlten Mittel in Relation zum Projektfortschritt fehlte.

- 35.2** Der RH stellte kritisch fest, dass sich der hoheitliche Bereich des Patentamts gezwungen sah, die Konzeption und Leitung des Projekts ELVIS während dessen Laufzeit einem externen Berater zu übertragen, um einen Projektabsturz zu vermeiden. Nach Ansicht des RH verabsäumte der hoheitliche Bereich des Patentamts bei Projektbeginn von ELVIS

festzustellen, ob er in der Lage gewesen wäre, ein Projekt von dieser Komplexität allein durchzuführen bzw. ob diese Herausforderung mit allenfalls in anderen Dienststellen des öffentlichen Bereichs verfügbarem Know-how gelöst hätte werden können. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH den beträchtlichen verlorenen Aufwand in der Höhe von rd. 269.000 EUR sowie den Zeitverzug.

Weiters kritisierte der RH das intransparente Projektcontrolling. Er empfahl dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, ein geeignetes Projektcontrolling im Bereich der IT aufzubauen. Dabei sollten Richtlinien für die Dokumentation, Meilensteine sowie Soll-Ist-Vergleiche der aufgewendeten Mittel in Relation zum Projektfortschritt eingeführt werden.

35.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts hätte die ursprünglich mit der Projektabwicklung betraute IT-Abteilung nach Feststellung des tatsächlichen Umfangs, des historisch indizierten Zustands der Datenbestände, der mangelnden Erfahrung der zu Rate gezogenen Dienststellen im Patentbereich und der unzureichenden eigenen Ressourcen auf Empfehlung der BBG eine auf Eigenabwicklung durch das Patentamt gegründete Ausschreibung widerrufen (17.000 EUR Abstandszahlung an Bieter). Der übrige verlorene Aufwand sei kalkulatorisch, nicht monetär.*

35.4 Der RH hielt fest, dass sich der verlorene Aufwand durch tatsächliche Zahlungen an Berater, welche für den Projektfortgang letztlich entbehrlich waren, ergab.

Darunter fielen u.a. Zahlungen an Berater für fachliche und technische Projektleitung sowie für Softwareentwicklung.

Kosten für externe Berater im Projekt ELVIS

36.1 Der hoheitliche Bereich des Patentamts aktualisierte seine Planwerte für das Projektmanagement von ELVIS anlässlich der Beauftragung des externen Beraters als Projektleiter Ende 2009. Für die weitere Planung und Koordination waren maximal 576.480 EUR, für die Qualitätssicherung maximal 72.000 EUR und für die Ausschreibung maximal 186.354 EUR vorgegeben. Dies waren in Summe maximal 834.834 EUR und entsprach knapp 40 % des Gesamtbudgets des Projekts ELVIS.

Bis Ende Jänner 2011 zahlte der hoheitliche Bereich des Patentamts von den geplanten Beraterkosten 556.000 EUR an zwei Berater aus. Davon bezog der externe Projektleiter insgesamt rd. 308.000 EUR und

IT des hoheitlichen Bereichs des Patentamts

der für die Abwicklung des Beschaffungsvorgangs der neuen Software beauftragte Rechtsanwalt rd. 248.000 EUR.

36.2 Der RH wies kritisch auf das Missverhältnis zwischen Berater- und Projektkosten hin. Der RH empfahl dem hoheitlichen Bereich des Patentamts, den weiteren Einsatz externer Berater im Bereich der IT unter dem Aspekt von Kosten- und Nutzenüberlegungen kritisch zu hinterfragen.

36.3 *Laut Stellungnahme des Patentamts seien die Kosten der Rechtsberatung Tribut an das Vergaberecht (Ausschreibung im Oberschwellenbereich; zweistufige EU-weite Ausschreibung) und gut investiert, weil der gesamte Vergabevorgang rechtssicher und damit auch frei von verzögernden Rechtsmitteln Dritter abgewickelt werden konnte. Die Kosten der Projektleitung wären unvermeidbar, weil die Abwicklung derartiger komplexer IT-Projekte nicht zu den Kernkompetenzen des Patentamts zählte. Die exakt im geplanten Budgetrahmen verbliebenen Kosten und deren Nutzen stünden im Einklang: ELVIS ging plangemäß in Echtbetrieb.*

36.4 Der RH hielt daran fest, Berater möglichst sparsam und gezielt einzusetzen, und verwies darauf, dass die Beraterkosten knapp 40 % der Gesamtprojektkosten umfassten.

Leitung des IT-Bereichs

37.1 Bis Ende März 2007 verfügte sowohl der hoheitliche Bereich des Patentamts als auch die serv.ip jeweils über eine eigene IT-Leitung. Ab April 2007 besaß der hoheitliche Bereich des Patentamts keine eigene IT-Abteilung, sondern entlieh diese zur Gänze von der serv.ip gegen Vollkostenersatz. Im Jahr 2010 umfasste diese rund sieben VBÄ. Durch diese organisatorische Veränderung wanderte die strategische Ausrichtung der IT des hoheitlichen Bereichs des Patentamts in die serv.ip.

37.2 Der RH wies auf die strategische Bedeutung der IT-Abteilung für eine reibungslose Betriebsabwicklung des hoheitlichen Bereichs des Patentamts hin und kritisierte die Verlagerung des IT-Wissens in die serv.ip.

37.3 *Das Patentamt nahm in seiner Stellungnahme die grundsätzliche Kritik des RH an der vom Gesetzgeber mit der Patentgesetz-Novelle 1992 bewirkten Doppelstruktur und deren Kosten (TZ 24 und 32) zur Kenntnis.*


Österreichisches Patentamt

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen und Feststellungen hervor:

BMVIT

(1) Die Einnahmen des hoheitlichen Bereichs des Patentamts aus den Europäischen Patentgebühren sollten nicht mehr in dessen Haushalt einfließen. Für deren Verwaltung könnte dem hoheitlichen Bereich des Patentamts jährlich eine Abgeltung in Höhe der anfallenden Verwaltungskosten zugerechnet werden. (TZ 13)

(2) Im hoheitlichen Bereich des Patentamts sollte vor der Erhöhung der Gebühren und unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Globalisierung von gewerblichen Schutzrechten eine gezielte Aufgaben- und Organisationskritik zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation vorgenommen werden. (TZ 14, 18)

(3) Eine Zusammenführung des hoheitlichen und des teilrechtsfähigen Bereichs des Patentamts sowie eine anschließende Ausgliederung in eine rechtlich selbstständige Organisationsform sollte geprüft werden. (TZ 32)

BMVIT und Patentamt (hoheitlicher und teilrechtsfähiger Bereich)

(4) Eine Risikostrategie für das Patentamt wäre zu entwickeln, das Vorsorgevolumen abzuschätzen sowie daraus geeignete Risikovor-sorgeinstrumente abzuleiten. (TZ 30)

(5) Im Bereich der Wertpapiere der serv.ip sollte die Transparenz und Kontrolle sichergestellt und das Know-how der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur genutzt werden. (TZ 31)

BMVIT und hoheitlicher Bereich des Patentamts

(6) Die progressive Gebührenstruktur wäre zu überdenken und eine kostendeckende Gebührenstruktur sowie eine spezifischere Förderstruktur zu prüfen. Förderwürdige Gruppen wären zu definieren und könnten konzentriert im Rahmen der österreichischen Innovationsförderprogramme wie z.B. Tecma – Innovationsvermarktung der Austria Wirtschaftsservice GmbH unterstützt werden. (TZ 6)

(7) Das Patentierverfahren im hoheitlichen Bereich des Patentamts sollte im Hinblick auf die wirtschaftliche Verwertung einer Erfindung und die wirtschaftliche Führung des Patentamts evaluiert werden. (TZ 7)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Patentamt (hoheitlicher und teilrechtsfähiger Bereich)

(8) Es sollten Kennzahlen aus der Kostenrechnung eingeführt und auf deren Basis ein wirkungsorientiertes Controlling eingerichtet werden. (TZ 17)

(9) Im Hinblick auf die finanzielle Unterdeckung im Patentbereich wäre die Aufrechterhaltung des Status einer zertifizierten Prüfstelle für internationale Patentanmeldungen (PCT-Status) des hoheitlichen Bereichs des Patentamts kritisch zu hinterfragen. (TZ 21)

(10) Es sollte eine gemeinsame Marketingstrategie für das Patentamt (hoheitlicher und teilrechtsfähiger Bereich) entwickelt werden, um den Kundenbedürfnissen gerecht zu werden. Zur Gewinnung besserer Informationen über die Kundenstruktur sollten bspw. die Antragsformulare zum Erwerb gewerblicher Schutzrechte, um Informationen zu den Antragstellern (Einzelerfinder, gewerbliche Erfinder, Unternehmensgröße, usw.) ergänzt werden. (TZ 9)

(11) Die Ausrichtung und Konzeption der angebotenen Seminare wäre zu evaluieren und den Kundenanforderungen anzupassen. (TZ 11)

(12) Das bestehende interne Qualitätsmanagementsystem wäre auszubauen, damit auch eine externe Perspektive systematisch miteinbezogen und bspw. die Qualitätsboards mit unabhängigen, externen Experten besetzt sowie Benchmarks mit anderen Patentorganisationen eingeführt werden können. Weiters wäre die Entwicklung der Qualität laufend zu evaluieren. (TZ 22)

(13) Die Service- und Informationsleistung der serv.ip für die österreichische Wirtschaft wäre als zentrales Element in das zu erarbeitende gemeinsame Marketingkonzept einzubeziehen. (TZ 25)

Hoheitlicher Bereich
des Patentamts

(14) Die Entwicklung und Umsetzung einer proaktiven Strategie zur Vernetzung mit Institutionen der Innovations-, Forschungs- und Bildungslandschaft wäre voranzutreiben, um einen spezifischen Beitrag zur Entwicklung des Innovationsstandortes Österreich im Bereich des Schutzes geistigen Eigentums zu leisten. (TZ 10)

(15) Die im Jahr 2005 nicht weiter fortgeführte Prozessanalyse sollte wieder aufgenommen werden mit dem Ziel von Effizienzsteigerungen. (TZ 15)

(16) Die vorhandene Kosten- und Leistungsrechnung sollte umgehend aktiviert und zu einem Steuerungsinstrument mit Soll-Ist-Vergleichen ausgebaut werden. (TZ 16)

(17) Im Zuge der Einführung des neuen Haushaltsrechts ab 2013 sollten die strategischen Wirkungsziele kennzahlengestützt überwacht werden. (TZ 17)

(18) Die Schätzungen über den Gebührenentfall im Falle einer Änderung des Verteilungsschlüssels der Europäischen Patentgebühren bzw. eines Beitritts zum Londoner Übereinkommen sollten in seine Finanzplanung integriert werden. (TZ 19)

(19) Die Veränderungen, die sich aus der Einführung des EU-Patents ergäben, sollten als Szenario in die Finanzplanung einfließen. (TZ 20)

(20) Die Nebenbeschäftigungen von Bediensteten des hoheitlichen Bereichs des Patentamts in der serv.ip sollten abgestellt werden. (TZ 23)

(21) Ein geeignetes Projektcontrolling im Bereich der IT wäre aufzubauen. Dabei sollten Richtlinien für die Dokumentation, Meilensteine sowie Soll-Ist-Vergleiche der aufgewendeten Mittel in Relation zum Projektfortschritt eingeführt werden. (TZ 35)

(22) Der weitere Einsatz externer Berater im Bereich der IT sollte unter dem Aspekt von Kosten- und Nutzenüberlegungen kritisch hinterfragt werden. (TZ 36)

serv.ip

(23) Der hohe Overheadanteil gemessen am für die serv.ip tätigen Personal sollte gesenkt werden. (TZ 27)

(24) Der Jahresabschluss sollte nach den Bestimmungen des Unternehmensgesetzbuches erstellt werden und mit einem Kommentar bzw. Erläuterungen versehen werden. (TZ 28)

(25) Ferner wäre der Steuerberater in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. in einem fünfjährigen Turnus, neu zu bestellen. (TZ 28)

(26) Weiters wäre der jährliche Rechnungsabschluss von einem Wirtschaftsprüfer zu prüfen. (TZ 28)

(27) Die beiden Rechnungskreise in der Buchhaltung sollten zusammengeführt werden. (TZ 29)





ANHANG

Beschreibung der Patentierverfahren

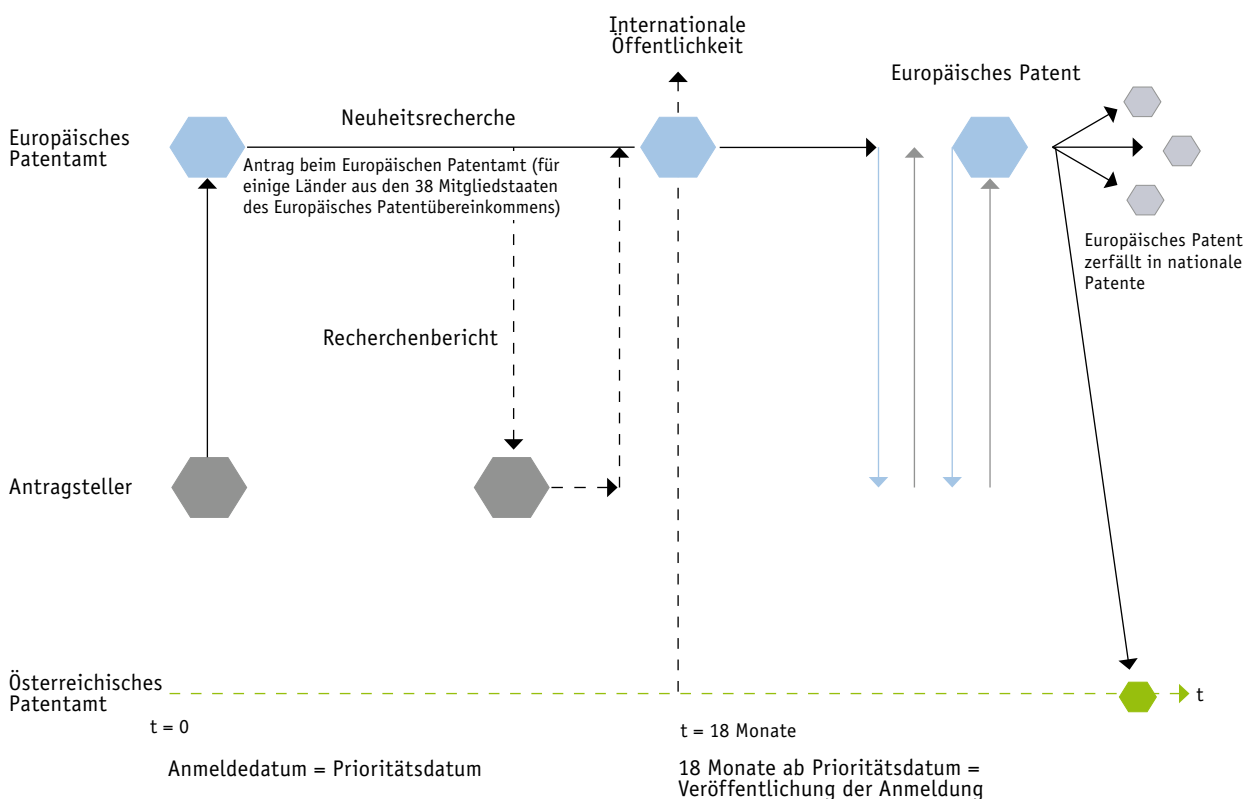


Europäisches Patentierverfahren

Das Europäische Patentamt führte ein eigenständiges Europäisches Patenterteilungsverfahren durch.¹ Grundlage hierfür war das Europäische Patentübereinkommen.² Die Europäische Patentorganisation war eine zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in München, die durch das Europäische Patentübereinkommen geschaffen wurde. Sie hatte die Aufgabe, Europäische Patente nach dem Europäischen Patentübereinkommen zu erteilen. Diese Aufgabe wurde vom Europäischen Patentamt durchgeführt und vom Verwaltungsrat überwacht. Jeder der 38 Mitgliedstaaten (Stand März 2011) war im Verwaltungsrat vertreten.

Die nachstehende Abbildung zeigt schematisch den Prozess der Erteilung eines Europäischen Patents:

Abbildung 4: Schematische Darstellung des Prozesses der Erteilung eines Europäischen Patents



Quelle: RH

- ¹ Das Europäische Patentamt ist nur für die Erteilung von Patenten zuständig. Es gewährt keine anderen Schutzrechte für geistiges Eigentum wie Marken, Muster oder Urheberrechte.
- ² Das Europäische Patentübereinkommen wurde 1973 unterzeichnet und trat 1977 in Kraft. Österreich ist seit 1979 Mitgliedstaat.

EU-Patent

Die Schaffung eines EU-weit einheitlich geltenden Patentschutzes („EU-Patent“) war seit 2000 in verstärkter Diskussion. Im Dezember 2010 stellten zwölf Mitgliedstaaten einen Antrag auf eine so genannte Verstärkte Zusammenarbeit zur Schaffung eines gemeinsamen EU-Patent-systems, dem sich 13 weitere Mitgliedstaaten anschlossen und dem das Europäische Parlament im Februar 2011 zustimmte. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung hatten 25 Mitgliedstaaten ihre Zustimmung zur Verstärkten Zusammenarbeit gegeben; darunter auch Österreich. Spanien und Italien könnten sich jederzeit dem Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit anschließen. Die beiden Verordnungsvorschläge wurden im April 2011 dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat zur Verabschiedung übermittelt.

In einer Presseaussendung unterstützte die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie die gegenständliche Initiative und betonte die erheblichen Verbilligungen für österreichische Unternehmen.

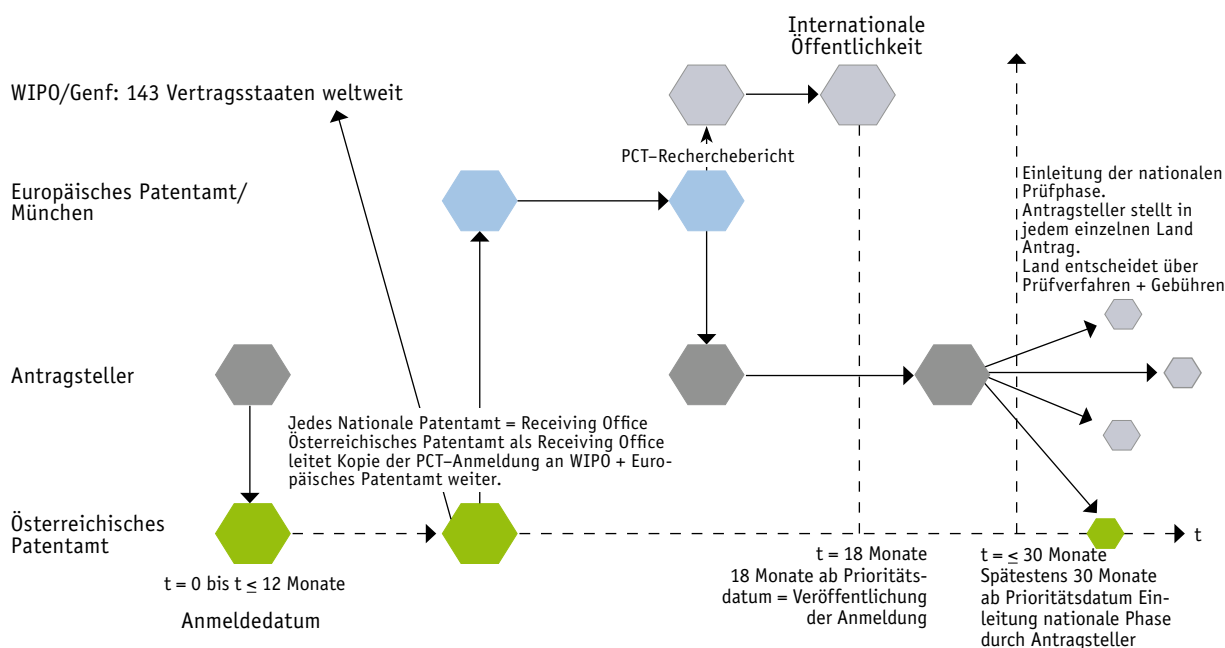
Abgewickelt werden würde das neue EU-Patent vom Europäischen Patentamt. Die gängigen Verfahren würden beibehalten werden. Auch die bisherigen Amtssprachen des Europäischen Patentamts (Deutsch, Englisch, Französisch) würden unverändert bleiben. Nach Prüfung und Erteilung des Patents würden nur die konkreten Patentansprüche, die den Schutzbereich des Patents festlegen, in die beiden anderen Amtssprachen des Europäischen Patentamts übersetzt werden. Inhaber Europäischer Patente würden einen einheitlichen Patentschutz für das Hoheitsgebiet von derzeit 25 Mitgliedstaaten beantragen können. Das EU-Patent würde einen einheitlichen Schutz der Erfindungen in allen derzeit 25 Ländern der Verstärkten Zusammenarbeit gewährleisten.

Eine von der Europäischen Kommission veröffentlichte Studie (2011) erhob die Erwartungen von Unternehmen an ein zukünftiges EU-Patent. Genannt wurden v.a. Rechtssicherheit (94 % Großunternehmen, 98 % KMU), geringere Übersetzungskosten (90 % Großunternehmen, 96 % KMU), einfacheres Verfahren (82 % Großunternehmen, 93 % KMU).

Internationale Patentierung nach dem Patent Cooperation Treaty

Der Patent Cooperation Treaty (PCT) wurde 1970 abgeschlossen. Österreich hatte den Vertrag 1979 – gemeinsam mit dem Europäischen Patentübereinkommen – in nationales Recht übernommen. Die PCT-Anmeldung stellte dabei ein Bündel mehrerer Anmeldungen dar. Dieses Bündel spaltete sich im Lauf des Verfahrens in den einzelnen Staaten zu jeweils nationalen Erteilungsverfahren auf und führte dort zu nationalen Schutzrechten. Es fielen dann die jeweiligen nationalen Verfahrensgebühren an und die angestrebten Schutzrechte wurden nach nationalem Recht behandelt.

Abbildung 5: Internationale Patentanmeldungen nach dem PCT durch österreichische Antragsteller



Quelle: RH

Der PCT umfasste zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung 143 Vertragsstaaten, die im Wege einer internationalen Anmeldung für ein Patent benannt werden konnten. Das Patentamt fungierte als Einreichstelle (Receiving Office) für eine PCT-Anmeldung. Die Anzahl von PCT-Anmeldungen durch österreichische Antragsteller am Patentamt lag bei etwa 500 Anträgen pro Jahr. Näherungsweise wurde jeder zweite PCT-Antrag von österreichischen Antragstellern über das Patentamt eingebracht.³

³ PCT-Anträge können auch direkt beim Europäischen Patentamt eingebracht werden.

Die Einreichstellen übermittelten in der Regel die Anmeldung an die World Intellectual Property Organization (WIPO). Diese steuerte das weitere internationale Verfahren (internationale Phase). Eine der weltweit 14 PCT-Prüfstellen erstellte einen internationalen Recherchebericht, aus dem die Patentierbarkeit der Erfindung ablesbar war. Diesen erhielt der Antragsteller als Basis für die Entscheidung darüber, in welchen Staaten nationale Anträge eingeleitet werden sollen (Einleitung der regionalen Phase). Die einzelnen benannten Staaten entschieden darüber, in welchem Ausmaß sie sich dem Recherchebericht der PCT-Prüfstelle anschlossen. Das benannte Land bestimmte das Prüfverfahren und die Gebühren.

Für PCT-Anmeldungen aus Mitgliedstaaten aus dem Europäischen Patentübereinkommen, die in den Amtssprachen des Europäischen Patentamts verfasst waren (Deutsch, Englisch, Französisch), war das Europäische Patentamt gemäß dem Zentralisierungsprotokoll (Zusatz zum Europäischen Patentübereinkommen) die PCT-Prüfstelle. Österreichische Anträge sowohl auf ein Europäisches Patent als auch auf ein internationales PCT-Patent wurden daher vom Europäischen Patentamt geprüft.



Wien, im August 2012

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2012/1 Bericht des Rechnungshofes
- Salzburger Festspielfonds
 - Spitzensportförderung und Maßnahmen im Zusammenhang mit Team Rot-Weiß-Rot
 - Drittmittelverwaltung sowie Forschungsverwertung an den Technischen Universitäten Graz und Wien; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Linien - 3. Ausbauphase U1 und U2; Follow-up-Überprüfung
 - Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2012/2 Bericht des Rechnungshofes
- Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol
 - Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten
 - Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol
 - Künstlerhilfe-Fonds
 - Berufsberatungseinrichtungen an der Universität Wien und an der Technischen Universität Wien
- Reihe Bund 2012/3 Bericht des Rechnungshofes
- Beschaffungsvorgang „Elektronische Aufsicht“
 - Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug
 - Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren; Follow-up-Überprüfung
 - Sanitätswesen im Bundesheer; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2012/4 Bericht des Rechnungshofes
- Finanzierung der Landeslehrer
- Reihe Bund 2012/5 Bericht des Rechnungshofes
- Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung“
 - Österreichisches Institut für Sportmedizin
 - Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen
 - Nachhaltiger Güterverkehr - Intermodale Vernetzung
- Reihe Bund 2012/6 Bericht des Rechnungshofes
- Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)
 - ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung
 - AIT Austrian Institute of Technology; Follow-up-Überprüfung
 - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
 - Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

