

stützte weiters die nachhaltige Stadtentwicklung als Teil der regionalen Entwicklung.⁵

(2) Zur Umsetzung dieser EU-Ziele erarbeitete Österreich einen nationalen strategischen Rahmenplan (STRAT.AT 2007-2013), der das strategische Grundlagendokument für die Programmperiode 2007-2013 darstellte. Als übergeordnetes Ziel definierte der nationale strategische Rahmenplan die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der Standortattraktivität in Österreichs Regionen. Dieser mehrjährige strategische Rahmen wurde von der Europäischen Kommission genehmigt.

(3) In Umsetzung des strategischen Rahmenplans STRAT.AT im Bereich des EFRE erstellte jedes Bundesland ein EFRE-Regionalprogramm.⁶ Die EFRE-Regionalprogramme wurden von der EU-Kommission genehmigt.

Ziele auf regionaler Ebene der Länder Steiermark und Wien

- 3 (1) Die EFRE-Regionalprogramme der Länder Steiermark und Wien enthielten jeweils ein Bündel miteinander verbundener Projektvorhaben, sogenannte Prioritätsachsen. Diese Prioritätsachsen konzentrierten sich auf „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“, „Regionalentwicklung“ bzw. „Integrative Stadtentwicklung“ sowie „Technische Hilfe“⁷.

Folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Prioritätsachsen, die Anzahl der bewilligten Projekte und die bewilligten öffentlichen Mittel:

⁵ Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 1 bis 11

⁶ Für das Burgenland gab es im Ziel „Konvergenz“ das EFRE-Regionalprogramm „Phasing Out Burgenland“, in den restlichen Ländern jeweils ein EFRE-Regionalprogramm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“.

⁷ Die Prioritätsachse „Technische Hilfe“ stellte Mittel bereit, um die öffentliche Verwaltung bei der Umsetzung der jeweiligen EFRE-Programme zu unterstützen.

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Abbildung 1: Übersicht über die EFRE-Regionalprogramme Steiermark und Wien



¹ Im Aktionsfeld 1.4 der Prioritätsachse 1 wurden 20 Projekte richtlinienbasiert abgewickelt.

² Das Aktionsfeld Urban Plus Graz beinhaltete Stadt-Umland-Projekte, die u.a. in der Auswahl der vom RH überprüften Fälle waren.

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds (Stand: 31. Mai 2015); Darstellung RH

Im Rahmen der EU-Vorgaben und des STRAT.AT 2007-2013 hatten die beiden Länder unterschiedliche Schwerpunkte gewählt:

- Im Land Steiermark lag der Schwerpunkt auf der Prioritätsachse 1 (Stärkung der innovations- und wissensbasierten Wirtschaft).
- Im Land Wien lag der Schwerpunkt auf der Prioritätsachse 2 (Integrative Stadtentwicklung).

Rechtlicher Rahmen von Förderentscheidungen

4.1 (1) Für die Durchführung der EFRE-Regionalprogramme wurden in der Programmperiode 2007-2013 Rechtsgrundlagen auf europäischer und nationaler Ebene erlassen.

(2) Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen auf EU-Ebene für die Funktionsweise des EFRE bildeten die Allgemeine Strukturfondsverordnung⁸, die EFRE-Verordnung⁹ sowie die zu diesen ergangene Durchführungsverordnung¹⁰. Die Durchführungsverordnung konkretisierte vor allem die Grundsätze der Informations- und Publizitätsmaßnahmen sowie die Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (VKS) der Mitgliedstaaten.¹¹

(3) Auf nationaler Ebene wurden ebenso rechtliche Voraussetzungen geschaffen, um die Strukturfondsmittel abwickeln zu können. Mit einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007-2013¹² wurden in erster Linie die innerstaatlichen Verantwortlichkeiten und das Zusammenwirken von Bund und Ländern geregelt. Die „Subsidiären nationalen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem EFRE“ (NFFR) enthielten die anzuwendenden Förderfähigkeitsregeln. Daneben waren alle sonstigen maßgeblichen Vorgaben, insbesondere das Bundesvergabegesetz bzw. relevante Förderrichtlinien, einzuhalten.

(4) Die EU verpflichtete die Mitgliedstaaten, EFRE-Regionalprogramme (je eines pro Verwaltungsbehörde) sowie Beschreibungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems für ihre Programme auszuarbeiten und gab Mindestinhalte vor. Die einzelnen EFRE-Regionalprogramme sowie die Dokumentationen zum jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsystem wurden durch Genehmigung der Europäischen Kommission zu verbindlichen Grundlagen für die Programmdurchführung.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 25, häufig als Allgemeine Strukturfondsverordnung bezeichnet.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 1

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und zur Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABl. L 371 vom 27. Dezember 2006, S. 1

¹¹ Ergänzend zu diesen Verordnungen erließ die Europäische Kommission u.a. Leitlinien oder Informationsvermerke und zeigte Best-Practice-Beispiele auf. Diese sollen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Förderprogramme unterstützen.

¹² BGBl. I Nr. 60/2008

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

(5) Die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems enthielt eine Darstellung über das Zusammenspiel zwischen den am Programm beteiligten Behörden und Stellen. Weiters enthielt das Verwaltungs- und Kontrollsystem sämtliche Dokumente, wie etwa Programmumsetzungshandbücher und Arbeitsbehelfe¹³, die für die Einhaltung der vom EU-Recht geforderten Standards notwendig waren.

- 4.2 Der RH verwies kritisch auf die hohe Komplexität aufgrund des mehrstufigen Aufbaus von unterschiedlichen nationalen und EU-rechtlichen Rechtsgrundlagen bei der Durchführung der EFRE-Förderungen in der Programmperiode 2007-2013.
- 4.3 *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme die Einschätzung des RH hinsichtlich des hohen Komplexitätsgrades bei der Durchführung von EFRE-Förderungen.*

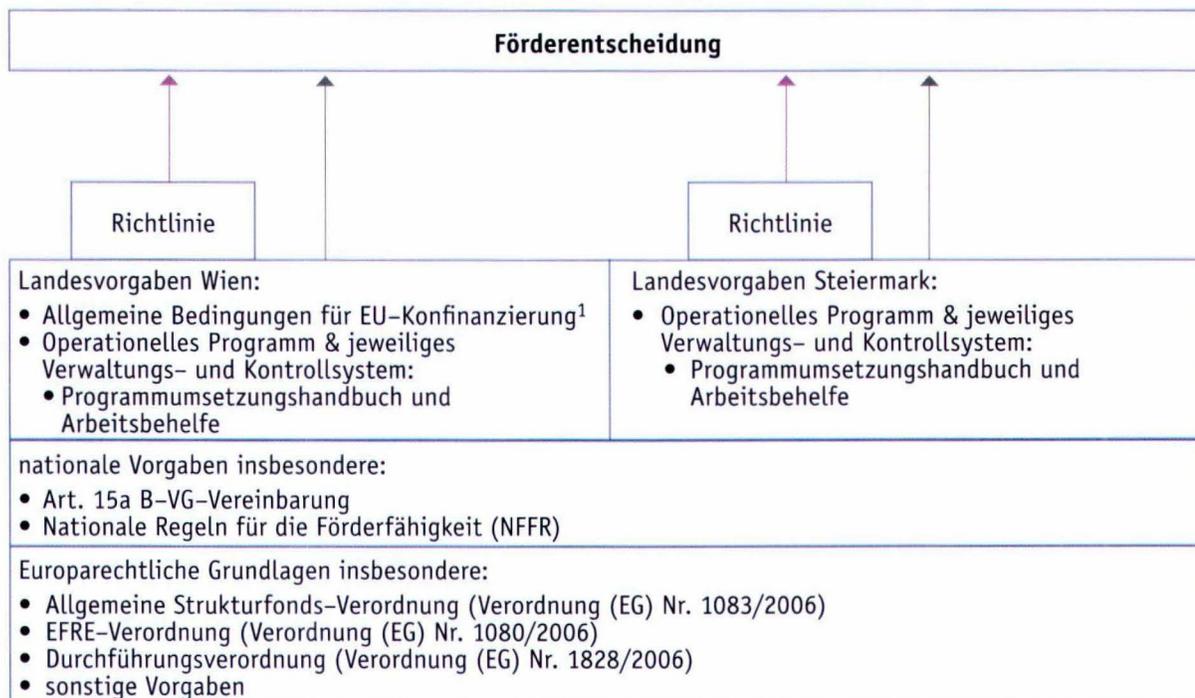
Art der EFRE-Förderentscheidung

- 5.1 (1) Die Genehmigung von EFRE-Förderungen erfolgte in den Ländern Steiermark und Wien entweder auf Basis einer Richtlinie oder im Wege einer Einzelentscheidung.

Die folgende Abbildung illustriert die rechtlichen Grundlagen der Förderentscheidung in den überprüften Ländern Steiermark und Wien:

¹³ Ergänzungsdokumente, die dem jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsystem zu den Operationellen Programmen beigelegt sind (Steiermark „Ergänzung zur Programmplanung“, Wien „Ergänzung zum Programmdokument“). Die Dokumente beschreiben die Programm-Maßnahmen, insbesondere Fördergegenstand, Förderungswerber, Zielindikatoren, Selektionskriterien, die angewandten Rechtsgrundlagen (Richtlinie oder Einzelentscheidung), förderungsfähige Kosten, Art und Höhe der Förderung, verantwortliche Förderstelle und deren Ansprechperson. Diese Programmumsetzungshandbücher bilden die Basis für die Einzelentscheidungen der Länder.

Abbildung 2: Systematische Darstellung der Grundlagen der Förderentscheidung in der Steiermark und in Wien



—> Einzelentscheidung
 —> richtlinienbasierte Entscheidung

OP = Operationelles Programm

VKS = Verwaltungs- und Kontrollsystem

¹ ABEUK: Eine von der MA 27 vorgenommene Zusammenfassung von relevanten europäischen und nationalen Rechtsvorschriften für die Abwicklung von EU-geförderten Vorhaben.

Quellen: EU und nationale Rechtsgrundlagen; Darstellung RH

(2) Richtlinienbasierte Förderentscheidungen stützten sich auf die jeweils zutreffenden, von den nationalen Förderstellen erlassenen Förderrichtlinien, die generell eine umfassende und übersichtliche Zusammenfassung und Spezifizierung der entsprechenden Förderbedingungen enthielten. Im Vergleich dazu bezogen sich die Einzelentscheidungen direkt auf Vorgaben der EFRE-Programmdokumente (z.B. EFRE-Regionalprogramm, Verwaltungs- und Kontrollsystem, Programmumsetzungshandbücher und Arbeitsbehelfe).

Die EFRE-Regionalprogramme stellten grundsätzlich auf die strategischen Ziele ab und bildeten die Mittelaufteilung auf Ebene der Prioritätsachsen und Maßnahmen ab. Die Dokumentationen der jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsysteme beschrieben die Aufgaben der mit der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-Mitteln betrauten Stellen sowie die Verfahrens- und Systemabläufe (siehe TZ 2 und 4).

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

(3) Förderrichtlinien regelten sowohl die allgemeinen als auch die spezifischen Bedingungen für die Förderung von Vorhaben aus öffentlichen Mitteln. So galten bei Förderungen des Bundes die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR).¹⁴ Diese schrieben vor, dass Förderungen grundsätzlich nur auf Grundlage von Sonderrichtlinien gewährt werden sollten, und legten Mindestinhalte¹⁵ fest.

(4) Grundsätzlich schafft eine Richtlinie durch Selbstbindung der Verwaltung ein höheres Maß an Transparenz in Bezug auf die Voraussetzungen und Verfahren für die Förderungsgewährung. Durch die Festlegung eines einheitlichen Verfahrens trägt sie zur Gebarungssicherheit bei. Für den Förderempfänger ermöglicht sie die Berechenbarkeit der Entscheidungen der Verwaltung und die Gleichbehandlung aller Förderwerber.

(5) Mit Blick auf die Programmperiode 2014-2020 sah die von Bund und Ländern erarbeitete „EFRE-Reformagenda“ die Vergabe von EFRE-Förderungen grundsätzlich auf Grundlage von Förderrichtlinien des Bundes und der Länder vor. Die geprüften Länder beabsichtigten jedoch weiterhin, Förderungen im Wege von Einzelentscheidungen zu vergeben: das Land Wien vor allem im Bereich der „Nachhaltigen Stadtentwicklung“ im Rahmen des neuen EFRE-Regionalprogramms IWB/EFRE Österreich¹⁶ und das Land Steiermark in besonderen Fällen im Rahmen der Technischen Hilfe. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung

¹⁴ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), StF: BGBl. II Nr. 208/2014. Im Anhang der ARR werden die Mindestanforderungen des Inhalts der Sonderrichtlinien angeführt.

¹⁵ – Ausgangslage und Motive des Förderungsgebers
 – Verweis auf nationale und EU-rechtliche Rechtsgrundlagen
 – Festlegung der Förderziele mit Bezug auf Indikatoren und Evaluierung
 – Festlegung eines einheitlichen Förderverfahrens mit detaillierter Beschreibung der förderbaren Leistung und der Förderwerber, Anführung der Förderungsart, Förderungshöhe (Maximal- bzw. Minimalbeträge) sowie Beschreibung der Förderungsvoraussetzungen und Förderungsbedingungen
 – Beschreibung der förderbaren und nicht förderbaren Kosten
 – detaillierte Regelung des Ablaufs der Förderungsgewährung mit Beschreibung der Abwicklungsstelle, der Prüfung des Förderansuchens, der Beibringung von erforderlichen Unterlagen (insbesondere Kosten-, Finanzierungsplan), der Förderungsentscheidung und -gewährung, des Förderungsangebots/Förderungsvertrags, der Berichtspflichten des Fördernehmers, der Auszahlungsmodalitäten, Abrechnungen, Datenverwendung und Rückforderungsgründe
 – Kontrolle und Evaluierung, Geltungsdauer, Übergangs- und Schlussbestimmungen

¹⁶ Operationelles Programm „EFRE-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020“ Fassung vom 10. Dezember 2014, mit Durchführungsbeschluss [C(2014) 9935] vom 16. Dezember 2014 von der Europäischen Kommission genehmigt

befanden sich die nationalen Förderfähigkeitsregeln¹⁷ im Stimmnahmeverfahren. Darin war u.a. eine Weiterentwicklung der Mindestinhalte von Kofinanzierungsverträgen vorgesehen.

5.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass EFRE-Einzelentscheidungen aufgrund

- der Vielzahl von Regelungen in verschiedenen Dokumenten,
- eines unterschiedlichen Detaillierungsgrads und
- von nicht österreichweiten einheitlichen Abwicklungsstandards

im Vergleich zu Förderrichtlinien eine geringere Gebarungssicherheit, geringere Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns und geringere Transparenz der Förderentscheidung herstellten.

Aus Sicht des RH wiesen Einzelentscheidungen in den überprüften Ländern folgende Risiken auf:

- Intransparenz hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen,
- Intransparenz hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Projektauswahl (siehe TZ 13 und 17),
- nicht nachvollziehbares Verwaltungshandeln (siehe TZ 19 und 20),
- potenzielle Interessenkonflikte, weil überwiegend auch die Fördernehmer öffentliche Stellen waren (siehe TZ 22), sowie
- geringe Anreizwirkung der Förderung, die zu einem Mitnahmeeffekt führen konnte (siehe TZ 15).

Der RH vertrat die Auffassung, dass richtlinienbasierte Entscheidungen im Vergleich zu Einzelentscheidungen ein höheres Maß an Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit gewährleisten. Er strich heraus, dass einheitliche und hinreichend genaue Regelungen eine notwendige Voraussetzung sind, um eine Gleichbehandlung durch die Verwaltung zu sichern.

¹⁷ Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Kosten mit Kofinanzierung aus dem EFRE in Österreich im Rahmen des Programmes IWB 2014-2020.

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Der RH empfahl dem BKA, in seiner Verantwortung als haushaltsleitendes Organ für den EFRE¹⁸, für die Programmperiode 2014-2020 eine EFRE-Abwicklungsrichtlinie (insbesondere mit Verfahrensanleitungen) als Basis der EFRE-Förderungsvergabe für das österreichweite einzige EFRE-Regionalprogramm zu erstellen, um künftig Einzelentscheidungen zu vermeiden. Die Mindestinhalte dieser Richtlinie sollten sich an der Allgemeinen Rahmenrichtlinie 2014 des Bundes orientieren.¹⁹

5.3 *(1) Laut Stellungnahme des BKA obliege es der Verwaltungsbehörde des Programms – der ÖROK Geschäftsstelle –, für die Programmperiode 2014-2020 geeignete Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Abwicklung des Programms einzurichten. Gemäß EU-Vorgaben²⁰ müssten die mit EFRE-Mitteln geförderten Vorhaben in Bezug auf deren Umsetzung auch nationalem Recht entsprechen. Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 gelte nur für Organe des Bundes. Da bei der Förderung von Vorhaben mit EFRE-Mitteln auch die Haushalte der Länder betroffen seien, könne der Bund keine einheitliche Abwicklungsrichtlinie erlassen. Das BKA werde seine Koordinationskompetenz wahrnehmen und stattdessen eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG ausarbeiten, welche den komplexen Anforderungen einer koordinierten, partnerschaftlichen Abwicklung von EU-Förderprogrammen Rechnung tragen solle.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark verfüge das Land über eine eigene Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Förderungen des Landes Steiermark, der auch die im Programm getroffenen Einzelentscheidungen genügen müssen. Das steirische Regionalprogramm weise lediglich 5 % Einzelfallentscheidungen auf, der österreichische Durchschnitt liege bei 15,4 %. Der Großteil der steirischen Einzelentscheidungen seien Aufträge nach dem Bundesvergabegesetz für die technische und operative Programmumsetzung. Die vom RH dargestellten grundsätzlichen Risiken von Einzelfallentscheidungen seien in concreto vom RH bei den einzelnen Projektprüfungen nicht festgestellt worden.

¹⁸ Die Zuständigkeit für die EU-Regionalpolitik lag bei Bund und Ländern. Im Bundeshaushalt verantwortete das BKA das Globalbudget für die EFRE-Mittel und verfolgte gemäß des Bundesvoranschlags 2015 im dazugehörigen Detailbudget folgendes Ziel: „Die Programme des Europäischen Regionalfonds in Österreich werden ordnungsgemäß und effizient gemanagt.“

¹⁹ So regelte etwa die Sonderrichtlinie des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) zur Umsetzung von Projekten im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) die allgemeinen und spezifischen Bedingungen für die Förderung von Projekten und Maßnahmen aus ESF-Mitteln und nationalen Kofinanzierungsmitteln (Stand 26. März 2015).

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

5.4 (1) Zur Thematik der EFRE-Abwicklungsrichtlinie erinnerte der RH das BKA daran, dass es als haushaltsleitendes Organ für die EFRE-Mittel sowie aufgrund seiner Koordinationsaufgaben gemäß Bundesministerien-gesetz²¹ und in seiner Funktion als Prüfbehörde bzw. Bescheinigungsbehörde ein hohes Maß an Verantwortung für eine ordnungsgemäße Abwicklung von EFRE-Mitteln inne hatte. Die Erstellung einer EFRE-Abwicklungsrichtlinie könnte zur Erreichung des BKA-Ziels zum EFRE-Detailbudget beitragen, wonach die EFRE-Programme in Österreich ordnungsgemäß und effizient gemanagt werden. Auch verwies der RH auf seinen Bericht „Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde“ (Reihe Bund 2015/15), wonach das BMASK für die Programmperiode 2014-2020 eine Sonderrichtlinie zur Umsetzung des ESF erarbeitet hatte, und hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

(2) Der RH erwiderte dem Land Steiermark, dass bei den in der Steiermark überprüften Einzelfallentscheidungen Mängel festgestellt wurden, vor allem bei der Antragsbewertung und im Auswahlverfahren (siehe TZ 13), bei der Prüfung der Angemessenheit der Projektausgaben (siehe TZ 17) sowie beim Genehmigungsverfahren (siehe TZ 20). Er wies weiters auf festgestellte potenzielle Interessenkonflikte (siehe TZ 22), auf ein nicht nachvollziehbares Verwaltungshandeln (siehe TZ 19) und auf die geringe Anreizwirkung von Förderungen (siehe TZ 15) hin. Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht.

Erfassung der Einzelentscheidungen

6.1 (1) Im EFRE-Monitoringsystem, das alle EFRE-kofinanzierten Projekte enthielt, war ein Datenfeld mit der Bezeichnung „Rechtsgrundlage für die Vergabe von EFRE- bzw. nationalen Kofinanzierungsmitteln“ eingerichtet. Die Verwaltungsbehörden befüllten – gemäß den Vorgaben des EFRE-Monitoringsystems – dieses Datenfeld nur bei beihilfenrechtlich relevanten Förderungen mit „Richtlinie“, in allen anderen Fällen mit „Einzelentscheidung“. Richtlinienbasierte, jedoch nicht-beihilfenrechtlich relevante Förderungen wurden demnach im EFRE-Monitoring-System als „Einzelentscheidung“ geführt.

(2) Um die für die gegenständliche Gebarungsüberprüfung relevanten Einzelentscheidungen darzustellen, veranlasste der RH die überprüften Länder Steiermark und Wien sowie die EFRE-Monitoringstelle, eine Auswertung vorzunehmen, welche Fördervergaben als Einzelentscheidungen getroffen wurden. Folgende Tabelle zeigt die Anzahl der EFRE-Förderentscheidungen auf Grundlage von Richtlinien bzw.

²¹ Bundesministerien-gesetz 1986 i.d.g.F., § 2 bzw. Anlage zu § 2

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

im Wege von Einzelentscheidungen in den Ländern Steiermark und Wien sowie für Österreich:

Tabelle 1: Anzahl der EFRE-Förderentscheidungen

		gesamt	Richtlinien-	Einzelentscheidungen	
			entscheidungen	Anzahl	in %
Steiermark	gesamt	2.425	2.226	199	8,2
	ohne Technische Hilfe ¹	2.288	2.226	62	2,7
Wien	gesamt	69	20	49	71,0
	ohne Technische Hilfe	65	20	45	69,2
Österreich	gesamt	13.289	12.485	804	6,1
	ohne Technische Hilfe	12.823	12.485	338	2,6

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Gemäß EU-Vorgabe konnten Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Evaluierung, Kontrolle sowie Information (Publizität) der EFRE-Programme sowie Maßnahmen zum Ausbau der Verwaltungskapazitäten für den Einsatz des EFRE aus der sogenannten „Technischen Hilfe“ finanziert werden.

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds Periode 2007-2013 (Stand: 31. Mai 2015); Berechnungen RH

Während in der Steiermark die Förderentscheidung im Wege von Einzelentscheidungen die Ausnahme war (rd. 2,7 % ohne Technische Hilfe), hatte das Land Wien fast drei Viertel der Förderentscheidungen als Einzelentscheidung genehmigt (69,2 %) (siehe auch TZ 10).

6.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass aus dem EFRE-Monitoring nicht ersichtlich war, ob ein Projekt auf Grundlage einer Förderrichtlinie genehmigt wurde. Daher empfahl der RH dem BKA, im EFRE-Monitoring auch die Art der Fördergewährung (Einzelentscheidung oder Förderrichtlinie) zu erfassen und getrennt auszuweisen. Der RH verwies weiters kritisch auf den hohen Anteil an Förder-Einzelentscheidungen im Land Wien von über 69 % (siehe hierzu auch TZ 10).

6.3 (1) Laut Stellungnahme des BKA werde der Empfehlung des RH, im EFRE-Monitoring die Art der Fördergewährung zu erfassen und getrennt auszuweisen, für die Periode 2014-2020 nachgekommen.

(2) Das Land Steiermark merkte in seiner Stellungnahme an, dass im EFRE-Monitoringsystem von der Förderungsstelle in allen Fällen anzugeben sei, ob es sich um eine Richtlinienentscheidung oder eine Einzelentscheidung handle. Dies erfolge pro Projekt in Form eines „Aktenreiters“ im Monitoring. Bei Ausdrucken zur Einzelprojektinformation sei die Angabe der Richtlinie ebenfalls ersichtlich.



EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

BKA

EFRE-Einzelentscheidungen

- 6.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass mehrere Projekte des Regionalprogramms Steiermark im EFRE-Monitoringsystem als Einzelentscheidungen ausgewiesen waren (siehe TZ 27, Tabelle 18), obwohl der Fördergenehmigung eine Landesrichtlinie zugrunde lag. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Abwicklungs- und
Koordinationsstruktur

- 7.1** (1) Für jedes EFRE-Regionalprogramm hatten die Mitgliedstaaten eine Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde und eine Prüfbehörde zu benennen. Darüber hinaus konnten sie eine oder mehrere zwischengeschaltete Stellen benennen, die die Tätigkeiten der Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde unter der Verantwortung dieser Behörde ausführten.

Nachstehende Tabelle veranschaulicht die Funktionen und Aufgaben der gemäß Art. 60 bis 63 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung²² innerhalb des Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme in den beiden vom RH überprüften Ländern benannten Stellen (Programmbehörden) und des Begleitausschusses:

²² Verordnung (EG) Nr. 1083/2006

Fortsetzung: Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem

PRÜFBEHÖRDE

gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006

Das **Bundeskanzleramt, Abteilung IV/3**, nimmt die Funktion der Prüfbehörde für alle EFRE-Regionalprogramme wahr.

Die Prüfbehörde

- ist funktional vollkommen unabhängig und nicht an der Verwaltung von Programmen oder Einzelvorhaben beteiligt,
- gewährleistet, dass das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das jeweilige Programm geprüft wird,
- stellt sicher, dass Einzelvorhaben anhand geeigneter Stichproben geprüft werden,
- legt der Europäischen Kommission eine Prüfstrategie vor, aus der die prüfungszuständige Stelle sowie Methode und Zeitplan hervorgehen,
- übermittelt der Europäischen Kommission einen jährlichen Kontrollbericht sowie eine Programmabschlusserklärung, weitere Unterlagen und Stellungnahmen.

BEGLEITAUSSCHUSS

gemäß Art. 63 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006

Der **Begleitausschuss** vergewissert sich, dass das jeweilige Regionalprogramm effektiv und ordnungsgemäß durchgeführt wird.

Der Begleitausschuss

- prüft und billigt die Kriterien für die Projektauswahl und die jährlichen Durchführungsberichte,
- bewertet den Programmfortschritt u.a. anhand der jährlichen Kontrollberichte,
- kann der Verwaltungsbehörde Vorschläge für Programmänderungen zur verbesserten finanziellen Abwicklung des Programms unterbreiten.

Die **ÖROK-Geschäftsstelle** fungiert als ständiges Sekretariat der Programmbegleitausschüsse

¹ Diese Förderstellen wickelten (auch) Förderungen auf Basis von Einzelentscheidungen ab. Nach der Angelobung der neuen Steiermärkischen Landesregierung am 18. Juni 2015 folgte eine Umbenennung der Abteilung 7 zur Abteilung 17 „Landes- und Regionalentwicklung“.

Quellen: Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Länder Steiermark und Wien (Stand 31. Mai 2015); Darstellung RH

Im Land Steiermark übertrug die Verwaltungsbehörde (Abteilung 12) einen Teil ihrer Aufgaben an zehn zwischengeschaltete Stellen (verantwortliche Förderstellen). Die Verwaltungsbehörde sowie zwei zwischengeschaltete Stellen vergaben auch Förderungen auf Basis von Einzelentscheidungen. In Wien übertrug die Verwaltungsbehörde (MA 27) einer verantwortlichen Förderstelle (Wirtschaftsagentur Wien) Teile ihrer Aufgaben. Während die Verwaltungsbehörde (MA 27) nur Einzelentscheidungen gewährte, wickelte die Wirtschaftsagentur die einzige richtlinienbasierte Fördermaßnahme ab.

(2) In der Programmperiode 2014-2020 reichte Österreich ein gemeinsames EFRE-Programm mit dem Titel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020“ ein. In dieser neuen Programmperiode gab es eine einzige Verwaltungsbehörde. Die ÖROK²³-Geschäftsstelle übernahm die Aufgaben der neuen EFRE-Verwaltungs-

²³ Die ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) war eine von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination von Raumordnung und Raumentwicklung auf gesamtstaatlicher Ebene. Das politische Beschlussorgan umfasste unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers alle Bundesminister und Landeshauptleute, die Präsidenten des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sowie mit beratender Stimme auch jene der Wirtschafts- und Sozialpartner. Für die laufende Tätigkeit wurde beim BKA eine Geschäftsstelle eingerichtet.

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

behörde. Die Abwicklung des Programms erfolgte durch 16 sogenannte zwischengeschaltete Stellen des Bundes und der Länder.

Die Länder übernahmen die Funktion einer programmverantwortlichen Landesstelle, die in Zusammenarbeit mit der Verwaltungsbehörde für die inhaltliche und strategische Gestaltung und Steuerung, die Finanzmittelaufteilung und für die Zielerreichung des EFRE-Regionalprogramms verantwortlich zeichneten.

Die programmverantwortlichen Landesstellen unterstützten die neue EFRE-Verwaltungsbehörde bei der österreichweit einheitlichen Abwicklung des EFRE-Programms. Die Aufgabenklärung zwischen Verwaltungsbehörde und programmverantwortlichen Landesstellen sollte im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen erfolgen. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung lagen allerdings noch keine finalisierten Verwaltungsvereinbarungen vor.

Im Land Steiermark wechselte die Abteilung 12 die Funktion von der Verwaltungsbehörde Steiermark zur programmverantwortlichen Landesstelle. Die Verwaltungsbehörde Wien übte sowohl die Funktion als programmverantwortliche Landesstelle als auch als zwischengeschaltete Förderstelle aus.

- 7.2** Der RH wies kritisch auf die komplexe Behördenstruktur im Land Steiermark mit zehn verantwortlichen Förderstellen hin, die entsprechend umfangreiche Regelungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie einen zusätzlichen Kooperationsaufwand zwischen Bundes- und Landesbehörden erforderlich machten. Der RH hatte bereits in seinem Bericht „EU-Förderungen aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“ (Reihe Bund 2013/11) darauf hingewiesen, dass die formalen Anforderungen der EU an die national einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Abwicklung der EFRE-Regionalprogramme angesichts der österreichischen Behördenstruktur eine besondere Herausforderung darstellten, die entgegen den EU-Vereinfachungsbemühungen die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter erhöhten.

Der RH nahm positiv zur Kenntnis, dass für die Programmperiode 2014-2020 das österreichweite gemeinsame EFRE-Programm eine Reduktion auf eine österreichweit einzige Verwaltungsbehörde und für die Steiermark auf eine programmverantwortliche Landesstelle und zwei verantwortliche Förderstellen vorsah.



EFRE–Regionalprogramme 2007–2013

BKA

EFRE–Einzelentscheidungen

Der RH empfahl den überprüften Ländern sowie dem BKA, in seiner Verantwortung als haushaltsleitendes Organ für den EFRE (siehe TZ 5) die erforderlichen Schritte ehestens in die Wege zu leiten, um die Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Verwaltungsbehörde und den programmverantwortlichen Landesstellen für die Programmperiode 2014–2020 zu finalisieren.

7.3 (1) *Das Land Steiermark stimmte in seiner Stellungnahme dem RH bezüglich der Ausführungen zur komplexen Behördenstruktur in der Abwicklung der österreichischen EFRE–Regionalprogramme zu.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werden die Empfehlungen des RH aufgegriffen.

Finanzieller Rahmen

Mittelausstattung und Inanspruchnahme der Mittel

8.1 (1) Die EU–Regionalförderungen unterlagen dem Grundsatz der Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten. Dementsprechend waren sie immer an nationale Förderungen – in Österreich durch Bund, Länder oder Gemeinden – gekoppelt. Österreich erhielt für die Periode 2007–2013 für die Umsetzung der Regionalprogramme in Summe EFRE–Mittel i.H.v. rd. 680 Mio. EUR, davon entfielen rd. 155,1 Mio. EUR auf das Regionalprogramm Steiermark und rd. 25,2 Mio. EUR auf das Regionalprogramm Wien. Einschließlich der nationalen öffentlichen Kofinanzierung standen in Österreich insgesamt Mittel i.H.v. 1,28 Mrd. EUR zur Verfügung.

(2) Gemäß Art. 53 der Allgemeinen Strukturfonds–Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (Allg. SF–VO) und den in ihrem Anhang III festgelegten Grenzen für Kofinanzierungssätze waren die EFRE–Mittel für das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung mit mindestens 50 % aus nationalen Mitteln zu kofinanzieren. Die folgende Tabelle zeigt die geplanten und bewilligten EFRE–Mittel sowie die nationale Kofinanzierung in der Steiermark und in Wien:

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Tabelle 3: Vergleich der geplanten und bewilligten öffentlichen Mittel

		EFRE- Mittel	Nationale Kofinanzie- rung	gesamt	Bewilligungs- grad EFRE- Mittel
		in Mio. EUR			in %
EFRE-Regionalprogramm Steiermark	geplant	155,1 ¹	155,1	310,1	
	bewilligt	115,5	123,9	239,4	74,5
EFRE-Regionalprogramm Wien	geplant	25,2	25,2	50,3	
	bewilligt	22,3	34,5	56,8	88,7
Österreich gesamt	geplant	680,1	596,7	1.276,8	
	bewilligt	611,3	649,4	1.260,8	89,9

Rundungsdifferenzen möglich

Stand: 31. Mai 2015 inkl. Technischer Hilfe

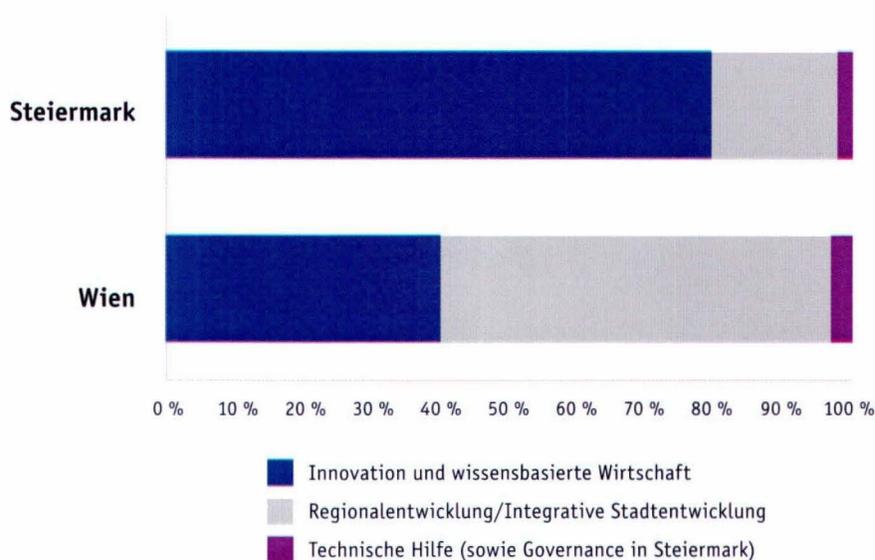
¹ Die geplanten EFRE-Mittel des EFRE-Regionalprogramms Steiermark verringerten sich bis 31. Mai 2015 aufgrund des EFRE-Mittelverfalls um 31,9 Mio. EUR.

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds

Aus obiger Tabelle ist ersichtlich, dass die bewilligten EFRE-Mittel sowohl in der Steiermark als auch in Wien unter den ursprünglich geplanten Werten lagen. Der Bewilligungsgrad bezogen auf die EFRE-Mittel betrug in der Steiermark rd. 74,5 % und in Wien rd. 88,7 %, womit beide Länder unter dem Österreich-Schnitt von rd. 89,9 % lagen. Unter Berücksichtigung des EFRE-Mittelverfalls im Land Steiermark (siehe TZ 9) stieg der EFRE-Bewilligungsgrad auf 93,8 %.

(3) Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der bewilligten öffentlichen Mittel auf die einzelnen Prioritätsachsen in der Steiermark und in Wien:

Abbildung 3: Anteile der bewilligten öffentlichen Mittel der einzelnen Prioritätsachsen in der Steiermark und in Wien



Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds (Stand 31. Mai 2015); Berechnungen RH

Obige Grafik verdeutlicht die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der Länder Steiermark und Wien: Während im Land Steiermark der Großteil der bewilligten öffentlichen Mittel (rd. 79,8 % oder rd. 191,1 Mio. EUR) in die Prioritätsachse 1 „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ flossen, legte das Land Wien den Schwerpunkt (rd. 56,8 % bzw. rd. 32,3 Mio. EUR) auf die Prioritätsachse 2 „Integrative Stadtentwicklung“.

8.2 Der RH wies darauf hin, dass die geplanten EFRE-Mittel in der Steiermark und in Wien in der Programmperiode 2007-2013 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht ausgeschöpft waren. Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien daher, die Gründe für die nicht zur Gänze ausgeschöpften EFRE-Mittel zu analysieren, um daraus für die Programmperiode 2014-2020 Schlussfolgerungen für eine präzisere Planung zu gewinnen.

8.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei den Empfehlungen des RH mit der Konzentration auf ein österreichweites EFRE-Programm 2014-2020 sowie mit der Verschlankung der Inhalte und der Programmstrukturen Rechnung getragen worden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung des RH aufgegriffen. Eine genaue Analyse hinsichtlich der Mittelausschöpfung im Programm solle Anlass für Verbesserungen in der EU-Förder-

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

periode 2014-2020 sein. Das Land gehe trotz der kritischen Anmerkungen zum Auszahlungsstand von einer vollständigen Ausschöpfung der Programmmittel zu Programmende aus.

Liquidität der Programme

- 9.1** (1) Die Europäische Kommission setzte im Zeitraum Februar 2012 bis März 2015 wiederholt die EFRE-Zwischenzahlungen an die beiden überprüften Programme – insbesondere aufgrund der von ihr bzw. der Prüfbehörde festgestellten Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem – aus.²⁴ Diese betrafen u.a. die Kontroll- und Aufsichtspflichten der Verwaltungsbehörden. Die Europäische Kommission forderte die betroffenen Programmbehörden auf, Verbesserungsmaßnahmen (in Form von Aktionsplänen) umzusetzen und gegebenenfalls finanzielle Berichtigungen durchzuführen.

Tabelle 4: Programmrelevante Feststellungen der Europäischen Kommission

	EFRE-Regionalprogramm Steiermark	EFRE-Regionalprogramm Wien
November 2011	Prüfung der Europäischen Kommission (u.a. in der Steiermark). Feststellungen zu erheblichen Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem betreffend die Verwaltungsbehörde Steiermark: mangelhafte Verwaltungsprüfungen sowie Aufsicht über die zwischengeschalteten Stellen	
Februar 2012	Unterbrechung der Zahlungsfrist der EFRE-Zwischenzahlungen aufgrund von Systemmängeln bei der Verwaltungsbehörde	
März 2012	Jahreskontrollbericht 2011 der Prüfbehörde zu acht österreichischen EFRE-Regionalprogrammen (darunter Steiermark): bereinigte Fehlerquote max. 2,13 % (EU-Vorgabe: max. 2 %) – ohne Bereinigung dagegen 15,99 % wegen gehäufter Fehler bei drei Förderstellen, darunter zwei im Regionalprogramm Steiermark	
	Systemprüfung der Bescheinigungsbehörde (zuständig für alle neun EFRE-Regionalprogramme): Prüfbehörde stellte eine nur teilweise Funktionsfähigkeit fest	
Mai 2012	Verfahren zur Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen aufgrund von Systemmängeln bei der Verwaltungsbehörde Steiermark sowie bei der Bescheinigungsbehörde	Verfahren zur Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen aufgrund von Systemmängeln bei der Bescheinigungsbehörde
Juli 2012		EFRE-Zahlungsaussetzung aufgehoben

²⁴ Unterbrechung der Zahlungsfrist gemäß Art. 91 Allg. SF-VO 2006 bzw. Aussetzung von Zahlungen gemäß Art. 92 Allg. SF-VO 2006

Fortsetzung: Programmrelevante Feststellungen der Europäischen Kommission

	EFRE-Regionalprogramm Steiermark	EFRE-Regionalprogramm Wien
Dezember 2012	EFRE-Zahlungsaussetzung aufgehoben	
März 2013 bis März 2015	Wiederholt Unterbrechungen der Zahlungsfrist bzw. Verfahren zur Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen aufgrund folgender Feststellungen:	
März 2013	Fehlender Jahreskontrollbericht 2012 der Prüfbehörde für acht Bundesländer (darunter Steiermark)	
Juni/Juli 2013	Prüfung der Europäischen Kommission (u.a. in der Steiermark): u.a. erhebliche systembedingte Mängel betreffend die Verwaltungsbehörde Steiermark bei: <ul style="list-style-type: none"> - Projektauswahlverfahren, - Verwaltungsprüfungen, - Anleitung der Projektträger, - Förderverträge, - Prüfung möglicher Doppelfinanzierung sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Unternehmen in Schwierigkeiten und - Aufsicht über die zwischengeschalteten Stellen 	
März 2014		Jährliche Fehlerquote des EFRE-Regionalprogramms Wien – gemäß Jahreskontrollbericht 2013 der Prüfbehörde – wegen Vergabemängeln bei max. 6,03 % (EU-Vorgabe: max. 2 %)
		Verfahren zur Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen
Oktober 2014		EFRE-Zahlungsaussetzung aufgehoben
April 2014	Finaler Prüfbericht der Europäischen Kommission zur Prüfung vom Sommer 2014 mit Vorschlag einer 5 %-Pauschalkorrektur	
September 2014	Prüfung der Europäischen Kommission (u.a. in der Steiermark) hinsichtlich der von der Verwaltungsbehörde getroffenen Verbesserungsmaßnahmen. Feststellungen zu u.a. weiterhin mangelhafter Aufsicht über die zwischengeschalteten Stellen	
März 2015	EFRE-Zahlungsaussetzung aufgehoben	

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörden Steiermark und Wien; Europäische Kommission; Darstellung RH

(2) Die Verwaltungsbehörde Steiermark erarbeitete infolge der Prüffeststellungen der Europäischen Kommission vom Herbst 2011 sowie vom Sommer 2013 und September 2014 betreffend der Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem Verbesserungsmaßnahmen (u.a. zusätzliche Verwaltungsprüfungen, Aufsichtskontrollen der zwischengeschalteten Stellen). In den Jahren 2012 bzw. 2014 veranlasste die Verwaltungsbehörde zwei finanzielle Berichtigungen der EFRE-Mittel i.H.v. rd. 2,05 Mio. EUR bzw. rd. 5,65 Mio. EUR, die dem Programmkonto gutzuschreiben und wieder einsetzbar waren. Nachfolgende Tabelle stellt die finanziellen Folgen für das Land Steiermark dar:

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Tabelle 5: Finanzielle Berichtigungen der Jahre 2012 bzw. 2014

Jahr	Korrekturbedarf EFRE-Mittel in Mio. EUR	Finanzielle Folgen
2012	rd. 2,05	- Rückzahlung aus Landesmitteln
2014	rd. 5,65	- keine zusätzliche Rückzahlung von Landes- oder Bundesmitteln: Das Regionalprogramm Steiermark übererfüllte die Mindestquote für die nationale Kofinanzierung der EFRE-Mittel (min. 50 %, siehe TZ 8). Dadurch verfügte das Programm über mehr förderfähige öffentliche Projektausgaben als zum Abruf der EFRE-Mittel nötig waren und konnte die beanstandeten, nicht förderfähigen Ausgaben ohne Rückzahlungen ersetzen.

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Steiermark; EFRE-Monitoringstelle; Darstellung RH

(3) Die von der Europäischen Kommission aufgrund der Mängel (siehe Tabelle 4) veranlasste Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen führte dazu, dass die im Zeitraum 2012 bis 2014 beantragten EFRE-Mittel von rd. 43,8 Mio. EUR dem EFRE-Regionalprogramm Steiermark erst ab März 2015 in Tranchen zur Verfügung standen und zwischenzeitlich davon rd. 27,3 Mio. EUR aus Bundes- und Landesmitteln vorfinanziert wurden.

(4) In den Jahren 2014 und 2015 kam es zu einem EFRE-Mittelverfall²⁵ von insgesamt rd. 31,9 Mio. EUR, weil die im Programm-Finanzplan vorgesehenen Mittel nicht vollständig verausgabt werden konnten. Die Verwaltungsbehörde begründete die zu langsame finanzielle Programmumsetzung insbesondere mit

- dem langen Prüfverfahren der Europäischen Kommission vom Frühjahr 2013 bis März 2015 und der darauf basierenden Zahlungsunterbrechung,
- einer geringeren Anzahl von Projektanträgen bzw. niedrigeren Projektvolumina als geplant (u.a. wegen einer geringeren Investitionsbereitschaft steirischer Unternehmen) sowie

²⁵ n+2-Regel: Die Europäische Kommission hebt die nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen, für die bis 31. Dezember des zweiten Jahres (= n+2) nach der Mittelbindung kein Zahlungsantrag einging, automatisch auf (siehe Art. 93 Abs. 1 Allg. SF-VO).

- einer mehrjährigen Sperre von Zahlungsanträgen für die von einer Förderstelle (Abteilung 8 Wissenschaft und Gesundheit) genehmigten Projekte aufgrund der bei einer Systemprüfung der Prüfbehörde festgestellten Mängel.²⁶

(5) Das EFRE-Regionalprogramm Wien benötigte trotz der Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen in den Jahren 2012 bzw. 2014 keine Zwischenfinanzierung. Die Verwaltungsbehörde Wien setzte ihren Aktionsplan (u.a. vergaberechtliche Prüfung von Beauftragungen durch einen externen Gutachter) im Jahr 2014 ohne Durchführung einer Finanzkorrektur um.

- 9.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Europäische Kommission – infolge der von ihr festgestellten Mängel des Verwaltungs- und Kontrollsystems (u.a. mangelhafte Aufsicht der Verwaltungsbehörde über ihre zwischengeschalteten Stellen, mangelhafte Verwaltungsprüfungen) – ihre Zwischenzahlungen (insgesamt rd. 43,8 Mio. EUR) für das EFRE-Regionalprogramm Steiermark mehr als drei Jahre lang aussetzte. Die mehrjährige Zahlungsunterbrechung trug dazu bei, dass es im EFRE-Regionalprogramm Steiermark zu einem EFRE-Mittelverfall von insgesamt rd. 31,9 Mio. EUR kam.

Der RH empfahl dem BKA, den Ländern Steiermark und Wien, für die Programmperiode 2014-2020 organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um den finanziellen Risiken von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem rechtzeitig entgegenzuwirken. Der RH verwies insbesondere auf seine Empfehlungen aus dem Jahr 2013, wonach bei der EFRE-Förderabwicklung Vereinfachungspotenziale genutzt werden sollten.²⁷ Diese betrafen u.a. eine geringere Anzahl an EFRE-abwickelnden Förderstellen, eine Harmonisierung von Vorgaben und Standards der Förderstellen für Abrechnungen und Kontrollen vergleichbarer EFRE-Projekte sowie einen Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (Abrechnungskontrollen).

- 9.3** (1) *Laut Stellungnahme des BKA seien die vom RH empfohlenen Maßnahmen im IWB-Programm 2014-2020 im Rahmen der EFRE-Reformagenda bereits umgesetzt worden: Die Anzahl der EFRE-abwickelnden Förderstellen sei um mehr als 50 % (von 36 auf 15) reduziert worden.*

²⁶ Die Mängel betrafen zwei der Kernanforderungen der Europäischen Kommission an die Systeme der Verwaltungsbehörden: „Angemessene Verwaltungsprüfungen“ sowie „Angemessene Informationen und Strategien als Leitlinien für die Begünstigten“.

²⁷ siehe Reihe Bund 2013/11, EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachungen von Vorschriften

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Der ausgearbeitete Entwurf der EFRE-Förderfähigkeitsregeln²⁸ lege die Nachweispflichten nach Kostenarten sowie Formvorschriften für Zwischen- und Endabrechnungen im Sinne eines gemeinsamen Standards der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde fest. Die Empfehlung zum Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Abrechnungskontrollen entspreche einem Element der EFRE-Reformagenda. Die Umsetzung habe jedoch nicht durch das BKA in der Funktion der Bescheinigungsbehörde, sondern hauptverantwortlich durch die Verwaltungsbehörde bzw. zusätzlich auf der Ebene der Programmverantwortlichen der Landesstellen – für die Zwischengeschalteten Stellen im Einflussbereich der Länder – zu erfolgen.

(2) Das Land Steiermark stimmte darin mit dem RH überein, dass finanziellen Risiken und Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem entgegenzuwirken sei, um künftig keinen Zahlungsengpässen mehr zu unterliegen. Es stellte ausführlich die Ursachen für den EFRE-Mittelverfall dar und verwies auf die von der Verwaltungsbehörde Steiermark im Laufe der vergangenen Jahre bereits gesetzten Maßnahmen zur Verbesserung des Systems. Der EFRE-Mittelverfall habe vielfältige Ursachen, welche nur zum Teil dem Land Steiermark bzw. den verantwortlichen Förderungsstellen zugeordnet werden können. Eine Rückzahlung von bereits geflossenen EFRE-Mitteln sei damit nicht verbunden; kein Projektträger habe einen finanziellen Nachteil erlitten. Des Weiteren wies das Land darauf hin, dass sämtliche ausstehende EFRE-Zwischenzahlungen von der Europäischen Kommission inzwischen geleistet worden seien.

Im Bezug auf die Empfehlung des RH teilte das Land Steiermark mit, dass für die Programmperiode 2014-2020 eine Reduktion der Anzahl der beteiligten Akteure (Programmbehörden bzw. Förderstellen), die Zusammenführung der Bundesländer-Regionalprogramme zu einem gemeinsamen nationalen IWB/EFRE-Programm sowie die Implementierung einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde in Form der Geschäftsstelle der ÖROK bereits umgesetzt worden seien. Im Rahmen der EFRE-Reformagenda sei vereinbart worden, dass Einzelentscheidungen nur bei klar begründbaren Ausnahmen getroffen würden.

(3) Das Land Wien teilte mit, die Empfehlung des RH werde nach Maßgabe der Möglichkeiten aufgegriffen. Das gemeinsame österreichweite Förderprogramm IWB 2014-2020 stelle bereits eine wesentliche Ver-

²⁸ Entwurf der Subsidiären nationalen Regeln für die Förderfähigkeit von Kosten mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich im Rahmen des Programmes für „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020“ (NFR 2014-2020)



EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

BKA

EFRE-Einzelentscheidungen

besserung zur Vermeidung finanzieller Risiken (hinsichtlich Mittel-ausschöpfung) dar.

- 9.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass der EFRE-Mittelverfall zwar für die Projektträger ohne finanzielle Nachteile blieb, jedoch das Regionalprogramm Steiermark dadurch um insgesamt rd. 31,9 Mio. EUR weniger EFRE-Programmbudget verfügte.

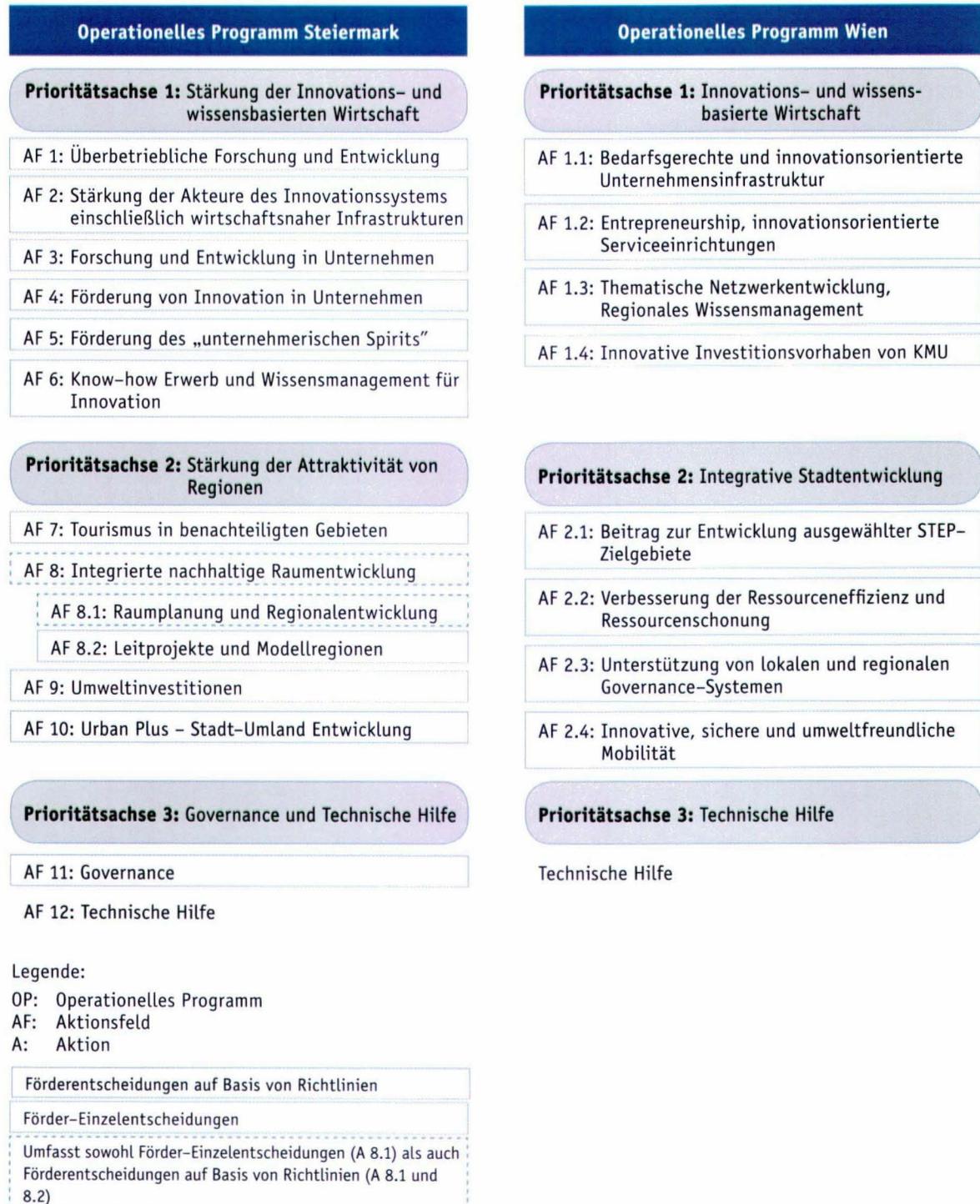
Vergleichende Darstellung nach Art der Förderentscheidung

- 10.1** (1) Die Förderstellen des Landes Steiermark trafen in den meisten Aktionsfeldern die EFRE-Förderentscheidungen auf Basis von Förderrichtlinien. Lediglich in den Aktionsfeldern Raumplanung und Regionalentwicklung, Urban Plus – Stadt-Umland Entwicklung und Governance erfolgten Einzelentscheidungen.

Demgegenüber gewährte die Stadt Wien EFRE-Förderungen nahezu zur Gänze anhand von Einzelentscheidungen. Lediglich die Förderungsaktion „Elektro-Nutzfahrzeuge“ im Aktionsfeld 1.4 erfolgte richtlinienbasiert. Die Art der Förderentscheidung der einzelnen Aktionsfelder bzw. Aktionen ist aus nachfolgender Abbildung ersichtlich.

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Abbildung 4: Darstellung der Aktionsfelder nach Art der Förderentscheidung



Quellen: Operationelle Programme (EFRE-Regionalprogramme) der Länder Steiermark und Wien; Abteilung 12 Amt der Steiermärkischen Landesregierung; MA 27 Stadt Wien; Darstellung RH



EFRE-Regionalprogramme 2007-2013



EFRE-Einzelentscheidungen

(2) Der Anteil der Einzelentscheidungen an den genehmigten öffentlichen Mitteln in der Steiermark und in Wien fiel unterschiedlich aus:

Tabelle 6: Vergleichende Darstellung Anteil Mittel Einzelentscheidungen und Richtlinienentscheidungen

Prioritätsachsen		genehmigte öffentliche Mittel			
		gesamt	Richtlinienentscheidungen in Mio. EUR	Einzelentscheidungen in %	
Steiermark	gesamt	239,4	227,5	11,9	5,0
	1. Innovation und wissensbasierte Wirtschaft	191,1	191,1	0,0	0,0
	2. Regionalentwicklung	43,7	36,4	7,3	16,8
	3. Technische Hilfe und Governance	4,6	0,0	4,6	100,0
Wien	gesamt	56,8	0,3	56,5	99,6
	1. Innovation und wissensbasierte Wirtschaft	22,9	0,3	22,6	98,9
	2. Regionalentwicklung	32,3	0,0	32,3	100,0
	3. Technische Hilfe	1,6	0,0	1,6	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Berechnungen RH

Während das Land Steiermark lediglich rd. 5 % der genehmigten öffentlichen Mittel auf Basis von Einzelentscheidungen vergab, betrug der Anteil in Wien rd. 99,6 %.

(3) Die durchschnittlich genehmigten öffentlichen Mittel pro Projekt auf Basis von Einzelentscheidungen waren in beiden überprüften Ländern höher als von richtlinienbasierten Projekten:

Tabelle 7: Vergleichende Darstellung der durchschnittlichen Mittel pro Projekt (ohne Technische Hilfe)

	Art der Entscheidung	genehmigte öffentliche Mittel	Anzahl Fälle	Durchschnittliche Mittel pro Projekt
		in Mio. EUR		in EUR
Steiermark	Richtlinienbasiert	227,5	2.226	102.201,07
	Einzelentscheidung	9,0	62	145.968,33
Wien	Richtlinienbasiert	0,3	20	12.500,00
	Einzelentscheidung	54,9	45	1.219.914,81
Österreich	Richtlinienbasiert	1.066,7	12.485	85.440,56
	Einzelentscheidung	174,7	338	516.731,07

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Berechnungen RH

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Wie aus obiger Tabelle ersichtlich, waren pro Projekt die durchschnittlich genehmigten öffentlichen Mittel einer Einzelentscheidung in der Steiermark mit rd. 146.000 EUR um rd. 43 % höher als jene von richtlinienbasierten Entscheidungen. Österreichweit waren die genehmigten öffentlichen Mittel bei Einzelentscheidungen pro Projekt im Durchschnitt rund sechsmal so hoch wie bei richtlinienbasierten Projekten. Aufgrund der geringeren Anzahl der Projekte in Wien waren die durchschnittlich genehmigten Mittel pro Projekt besonders hoch (rd. 1,2 Mio. EUR).

10.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die überprüften Länder den Einzelentscheidungsprojekten im Durchschnitt höhere öffentliche Mittel genehmigten als den richtlinienbasierten Projekten. Aus Sicht des RH erhöhte dies das finanzielle Risiko, weil Einzelentscheidungen eine vergleichsweise geringere Gebarungssicherheit aufwiesen (siehe TZ 5). Um dieses Risiko zu reduzieren, empfahl der RH den überprüften Ländern, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns, insbesondere der Entscheidungsfindung und der Projektauswahl, zu erhöhen.

10.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark würden die höheren Förderungsquoten bei Einzelentscheidungen aus der Tatsache resultieren, dass zahlreiche Projekte im außerwettbewerblichen Umfeld mit öffentlichen Mitteln unterstützt worden seien, wie z.B. im Bereich der Regionalentwicklung, im Stadt-Umland Bereich oder im Bereich der Kulturpolitik. Das Land Steiermark betonte die im Österreichvergleich geringe Anzahl an Einzelentscheidungen in der Steiermark.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung des RH dahingehend aufgegriffen, dass geeignete Maßnahmen hinsichtlich der Erhöhung der Transparenz bei der Projektauswahl sowie zur Vermeidung allfälliger Interessenkonflikte bei der Projektberatung gesetzt würden.*

Keine weitere Veranlassung werde jedoch hinsichtlich der pauschalen Kritik des RH an Einzelentscheidungen getroffen. Nach Auffassung des Landes Wien sei aus dem Modus der Entscheidungsfindung nicht auf eine geringere Gebarungssicherheit zu schließen, was sich auch durch die Prüfergebnisse über den gesamten Programmzeitraum hinweg bestätigen würde. Die jährlichen von der Prüfbehörde des BKA vorgenommenen Stichprobenprüfungen hätten minimale bis gar keine Fehler aufgewiesen, wobei kein Zusammenhang mit dem Entscheidungsmodus bestanden habe.

- 10.4** Zur Argumentation des Landes Wien betreffend Einzelentscheidungen betonte der RH, dass in Richtlinien festgelegte transparente und nachvollziehbare Regelungen zur Förderungsabwicklung geeignet waren, das Fehlerrisikopotenzial im Förderwesen zu verringern.

Der RH nahm die Ausführungen des Landes Wien hinsichtlich der beabsichtigten Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz bei der Projektauswahl sowie zur Vermeidung allfälliger Interessenkonflikte zur Kenntnis.

Förderempfängerkreis

- 11.1** (1) Die Länder Steiermark und Wien legten in ihren EFRE-Regionalprogrammen den Kreis der potenziell Begünstigten fest. Dabei schränkten beide Länder den Kreis potenziell Begünstigter bei Einzelentscheidungen weitgehend auf öffentliche Einrichtungen ein.

(2) Nachfolgende Tabelle listet den Kreis potenzieller Förderempfänger bei EFRE-Einzelentscheidungen im Land Steiermark auf:

Tabelle 8: Kreis der potenziellen Förderempfänger bei Einzelentscheidungen Steiermark	
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark 2007-2013	
Prioritätsachse, Aktionsfeld (AF) und Aktion	Kreis der potenziellen Förderempfänger
Prioritätsachse 2	
AF 8.1: Raumplanung und Raumentwicklung	– Juristische Personen (Vereine, Verbände, andere Landesdienststellen) oder durch Vertrag gebundene Arbeitsgemeinschaften
AF 10: Urban Plus – Stadt-Umland Entwicklung	– Gemeinden des Förderungsgebietes und Abteilungen der Stadt Graz sowie GBG Gebäudemanagement Graz GmbH; Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH – Kooperationen von Gemeinden des Förderungsgebietes, der Stadt Graz und Betrieben – Gemeindeverbände im Förderungsgebiet – Vereine (gemeinnützige Vereine mit Gemeinden des Förderungsgebietes und/oder der Stadt Graz als Mitglied)
AF 11: Governance	– Dienststellen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung – Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. (SFG) – Sonstige Rechtsträger

Quellen: Operationelles Programm (EFRE-Regionalprogramm) des Landes Steiermark; Darstellung RH

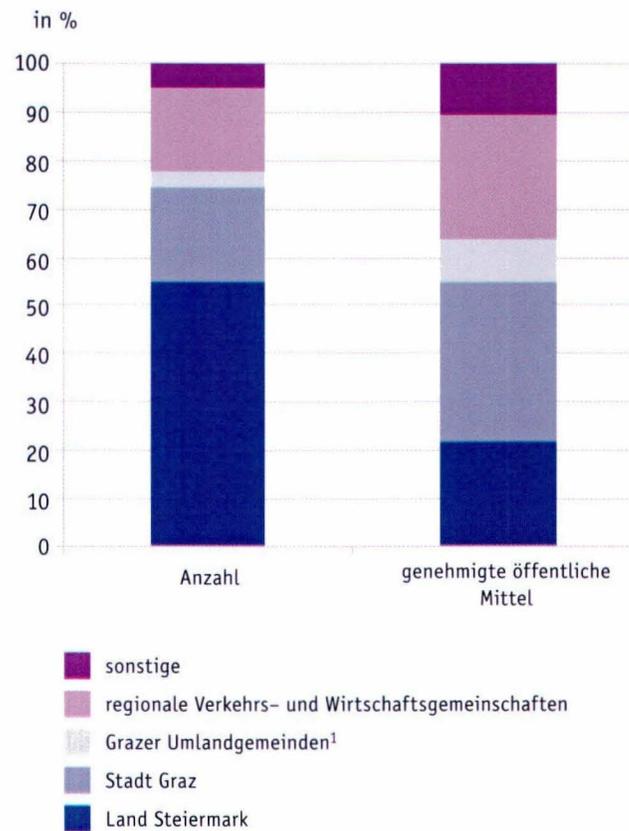
EFRE–Regionalprogramme 2007–2013

Das steirische Programm sah als potenziell Begünstigte des Aktionsfelds 8.1 (Raumplanung und Regionalentwicklung) Juristische Personen (Vereine, Verbände, andere Landesdienststellen) oder durch Vertrag gebundene ARGE vor. Tatsächlich verwendete die Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung – neben ihrer Funktion als Zwischengeschaltete Förderstelle – sämtliche auf Basis von Einzelentscheidungen vergebenen EFRE–Mittel des Aktionsfelds 8.1 zur Kofinanzierung von Eigenprojekten. Anderen Rechtsträgern kamen allenfalls auf Richtlinien basierende Förderungen des Aktionsfelds 8.1 zugute. Für das Aktionsfeld 11 (Governance) wies das Programm neben Landesdienststellen und der Landesgesellschaft SFG auch sonstige Rechtsträger²⁹ als potenziell Begünstigte aus. Die zur Gänze als Einzelentscheidungen vergebenen EFRE–Mittel des Aktionsfelds 11 nutzte die Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) ausschließlich für die Durchführung von Eigenprojekten im Wege von Auftragsvergaben. In der Darstellung der Förderbereiche auf der Homepage des Landes schien das Aktionsfeld 11 – und damit auch der Empfängerkreis – nicht auf.

Die folgende Grafik zeigt den Förderempfängerkreis im Land Steiermark bezogen auf die Anzahl und genehmigten öffentlichen Mittel bei Einzelentscheidungen:

²⁹ u.a. Grazer Bau- und Grünlandsicherungsges.m.b.H.

Abbildung 5: Förderempfängerkreis bei Einzelentscheidungen
Steiermark



¹ Die Förderungen an Grazer Umlandgemeinden wurden im Rahmen des Aktionsfeldes Urban Plus Graz abgewickelt.

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

Wie aus der Abbildung ersichtlich, gingen mehr als 60 % von den genehmigten öffentlichen Mitteln an das Land Steiermark, an die Stadt Graz und an Gemeinden (im Umland der Stadt Graz).

Zudem war bei 28 von 62 Einzelentscheidungen im Rahmen des EFRE-Regionalprogramms Steiermark die Förderstelle auch selbst Förderempfänger (rd. 45 %).

(3) Nachfolgende Tabelle listet den Kreis potenzieller Förderempfänger bei EFRE-Einzelentscheidungen im Land Wien auf:

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Tabelle 9: Kreis der potenziellen Förderempfänger bei Einzelentscheidungen Wien**Programm Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung in Wien 2007-2013**

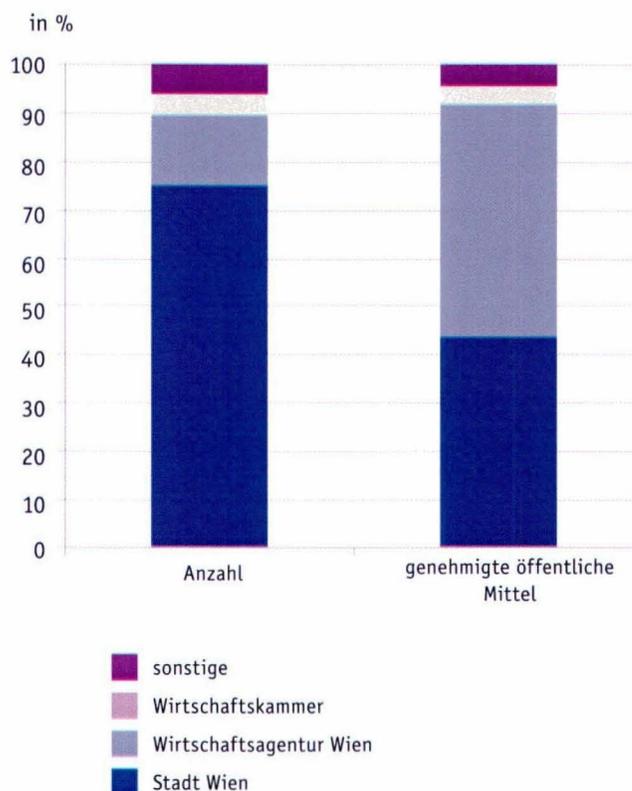
Prioritätsachse, Aktionsfeld und Aktion	Kreis der potenziellen Förderempfänger
Prioritätsachsen 1 und 2	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrat der Stadt Wien - Stiftungen und Fonds gemäß § 1 Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetz - Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wirtschaftskammer Wien - Juristische Personen, die keine Personengesellschaften sind, deren Eigenmittel als „zuschussfähige öffentliche Ausgaben“ im Sinne des Art. 53 Abs. 1 lit. b VO (EG) 1083/2006 gewertet werden können und an denen die unter den beiden ersten Spiegelstrichen genannten Institutionen unmittelbar oder mittelbar mit über 25 % beteiligt sind
In Prioritätsachse 1 zusätzlich auch	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionen, die Vorhaben gemäß Art. 44 VO (EG) 1083/2006 umsetzen - Unternehmen als Empfänger von öffentlichen Beihilfen im Sinne des Art. 87 des Vertrages

Quellen: Operationelles Programm (EFRE-Regionalprogramm) des Landes Wien; Darstellung RH

Das EFRE-Regionalprogramm Wien sah für die Prioritätsachse 1 auch Unternehmen als potenziell Begünstigte vor. In den Veröffentlichungen im Internet (z.B. allgemeine Informationen und Erläuterungen zum Projektantrag) schränkte die Verwaltungsbehörde Wien den Kreis der zulässigen Begünstigten jedoch auf die in der Tabelle 9 unter den ersten vier Spiegelstrichen genannten Institutionen ein. Unternehmen erhielten ausschließlich Förderungen im Rahmen der einzigen auf einer Richtlinie basierten Förderaktion „Elektro-Nutzfahrzeuge“.

Für Wien ergab sich hinsichtlich der Einzelentscheidungen folgendes Bild:

Abbildung 6: Förderempfängerkreis bei Einzelentscheidungen Wien



Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Land Wien — MA 27

Wie aus der Abbildung ersichtlich, genehmigte die Verwaltungsbehörde Wien die öffentlichen Mittel nahezu zur Gänze an drei öffentliche Projektträger: Stadt Wien, Wirtschaftsagentur und Wirtschaftskammer (in Summe rd. 95 %).

- 11.2** Der RH stellte kritisch fest, dass beide Länder bei Einzelentscheidungen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, den in den Programmen festgelegten Kreis potenziell Begünstigter in der Förderungsabwicklung auf öffentliche Einrichtungen einschränkten. Er kritisierte, dass im Land Steiermark zudem bei 28 von 62 Einzelentscheidungen (rd. 45 %) die Förderstellen gleichzeitig auch Förderempfänger (sogenannte Eigenprojekte, siehe TZ 17) waren.
- 11.3** Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich die Zulässigkeit von sogenannten Eigenprojekten sowie die Festlegung des Kreises möglicher Projektträger aus dem von der Europäischen Kommission genehmigten Programmplanungsdokument, der Ergänzung zur Programmplanung und dem von der Europäischen Kommission genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystem ergeben habe. Das Land erläuterte weiters ausführlich, dass im steirischen Programm

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

lediglich 28 von insgesamt bislang 2.435 EFRE-kofinanzierten Projekten (somit nur 1,1 % aller Projekte) als sogenannte Eigenprojekte von den beteiligten Förderungsstellen umgesetzt worden seien.

Die vom RH überprüften Projekte des Aktionsfelds 8 des EFRE-Regionalprogramms Steiermark (Raumplanung und Regionalentwicklung) seien – im Sinne einer gesamtsteirisch abgestimmten Entwicklung – als Grundlagenarbeiten auf Landesebene konzipiert und deshalb von der Abteilung 7 als thematisch zuständiger Abteilung federführend bearbeitet worden.

- 11.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass er die Zulässigkeit eines auf öffentliche Institutionen eingeschränkten Förderempfängerkreises und somit sogenannter Eigenprojekte nicht in Frage gestellt habe. Die Kritik des RH bezog sich vielmehr darauf, dass das Land Steiermark bei der Festlegung der Eigenprojekte die in der Allgemeinen Strukturfondsverordnung und den darauf basierenden Leitlinien der Europäischen Kommission festgelegten Anforderungen an ein angemessenes Auswahlverfahren hinsichtlich Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit nicht ausreichend beachtete (siehe TZ 13).

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Überprüfte Einzelentscheidungen

- 12** Der RH überprüfte insgesamt 16 mittels Einzelentscheidung genehmigte Projekte der EFRE-Regionalprogramme Steiermark und Wien, darunter fünf Projekte, bei denen Abteilungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung bzw. die Stadtbaudirektion des Magistrats Graz Förderempfänger waren und gleichzeitig als Förderstellen fungierten (siehe nachfolgende Tabelle).

Tabelle 10: Überprüfte Einzelentscheidungen nach Förderstellen

Lfd. Nr.	Projekttitel (Inhalte und -laufzeit)	Förderungsempfänger	Genehmigte förderfähige Projektkosten
Verwaltungsbehörde Steiermark			
1	Wibis I (wirtschaftspolitisches Berichtswesen), 2008–2009	Verwaltungsbehörde Steiermark	104.115 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Steiermark)
2	Wibis II (Fortsetzung), 2009–2015	(Eigenprojekte)	1.131.790 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Steiermark)
Zwischengeschaltete Förderstelle Abteilung 7 (Landes- und Gemeindeentwicklung)			
3	Koralmbahn — Regionale Auswirkungen und Standortanalyse, 2009	Zwischengeschaltete Förderstelle, Abteilung 7	46.678,80 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Steiermark)
4	Gemeindestrukturenreform Steiermark (Gutachten), 2011	(Eigenprojekte)	53.278,50 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Steiermark)
Zwischengeschaltete Förderstelle Magistrat Graz (Stadtbaudirektion)			
5	Skaterpark Grünanger (Errichtung), 2010–2012	Stadt Graz, Sportamt	400.000 EUR (davon 27,5 % EFRE, 72,5 % Stadt Graz)
6	Grünes Netz Grazer Feld Phase 1 (Errichtung Generationenpark und Fahrradrast), 2008–2010	Sonstiger Rechts-träger ¹	297.704 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % zwei steirische Gemeinden)
7	Pendleranalyse Puntigam, 2009	Grazer Bau- und Grünlandsicherungs-ges.m.b.H. ²	24.575,16 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Stadt Graz)
8	Ausbau St. Peter-Hauptstraße, Mehrzweckfahrstreifen für Busse und Radfahrer, 2009–2011	Stadt Graz, Stadtbaudirektion (Eigenprojekt)	543.000 EUR (davon 25,1 % EFRE, 25,1 % Stadt Graz, 49,7 % Land Steiermark)
Verwaltungsbehörde Wien			
9	Spittelau Stadtbahnbögen, Umbau und Herstellung Radweg, 2007–2008	Land Wien, MA 29 (Brückenbau und Grundbau)	1.519.900 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Wien)
10	Urban Loritz-Platz (Neugestaltung), 2009	Land Wien, MA 42 (Wiener Stadtgärten)	84.000 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Wien)
11	Kordonerhebung (Pendleranalyse), 2009–2010	Land Wien, MA 18 (Stadtentwicklung und -planung)	359.356,50 EUR (davon 50 % EFRE, je 22 % Länder Niederösterreich und Wien, 6 % Land Burgenland)
12	Technologiezentrum Aspern IQ (Errichtung), 2009–2012	Wirtschaftsagentur Wien	14.703.113 EUR (davon 17,7 % EFRE, 75,6 % Eigenmittel des Projektträgers und 6,7 % Bund)
13	Lokale Agenda 21 Plus (u.a. Projekte zur Bürgerbeteiligung), 2009–2012	Land Wien, MA 18 (Stadtentwicklung und -planung)	1.406.430 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Wien)
14	MINGO Services für KMU II (u.a. Gründer- und Unternehmensberatung), 2011–2013	Wirtschaftsagentur Wien	1.853.900 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Eigenmittel Projektträger)
15	Vienna IT Enterprises, VITE (u.a. IT-Clustermanagement), 2008–2010	Wirtschaftsagentur Wien	1.193.783,13 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Eigenmittel Projektträger)
16	Gebietsmanagement Betriebsgebiet Liesing, 2010–2014	Wirtschaftskammer Wien	1.612.709 EUR (davon 50 % EFRE, je 16,7 % Land Wien, Wirtschaftskammer Wien, Wirtschaftsagentur Wien)

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Regionale Verkehrs- und Wirtschaftsgemeinschaft Graz-Umgebung-Süd (Vereinsmitglieder zum Zeitpunkt der Antragstellung im September 2008 waren acht Gemeinden: Fernitz, Gössendorf, Grambach, Hart bei Graz, Hausmannstätten, Mellach, Raaba und Vasoldsberg)

² nunmehr GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörden Steiermark und Wien; Darstellung RH

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Auswahlverfahren

13.1 (1) Die Verwaltungsbehörde war gemäß Art. 60 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung³⁰ dafür verantwortlich, dass das EFRE-Regionalprogramm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wurde. Eine der – in einer Leitlinie der Europäischen Kommission³¹ festgelegten – Kernanforderungen der Europäischen Kommission an Verwaltungs- und Kontrollsysteme betraf ein angemessenes Verfahren für die Auswahl von Vorhaben. Das Ziel dieser Kernanforderung bestand darin, einen Auswahlprozess zu schaffen, der durch Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit gekennzeichnet ist.

Zwei der Bewertungskriterien zur Erreichung dieses Ziels lauteten:

- Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen sollten veröffentlicht werden (damit alle möglichen Begünstigten erreicht werden können; sie sollten eine eindeutige Beschreibung des angewendeten Auswahlverfahrens sowie Rechte und Pflichten der Begünstigten enthalten).
- Alle Anträge/Projekte sollten gemäß den geltenden Kriterien bewertet werden (beinhaltet u.a. eine konsistent vorgenommene Bewertung, eine Übereinstimmung der angewendeten Kriterien mit jenen, die in der Veröffentlichung genannt wurden sowie eine Dokumentation der Ergebnisse).

(2) Die Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) und die Förderstelle Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung wickelten in den Aktionsfeldern 8.1 – Raumplanung und Regionalentwicklung und 11 – Governance eine Reihe von Vorhaben als Eigenprojekte auf Basis von Einzelentscheidungen ab. Bei Eigenprojekten war die Verwaltungsbehörde (Abteilung 12) bzw. die verwaltende Förderstelle (Abteilung 7) selbst Begünstigte, die – zumindest in den vier vom RH überprüften Fällen – externe Dienstleister mit der Vorhabensumsetzung beauftragten.

Gemäß der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das EFRE-Regionalprogramm Steiermark war für Eigenprojekte der Verwaltungsbehörde sowie der Förderstelle Abteilung 7 keine formale Antragstellung und kein Förderungsvertrag und somit auch kein nachvollziehbares Antragsbewertungs- und Auswahlverfahren vorgesehen. Die Verwaltungsbehörde und die Förderstelle Abteilung 7 legten in der Regel die aus EFRE-Mitteln zu fördernden Vorhaben sowie deren

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates

³¹ Leitlinien der Europäischen Kommission zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten; COCOF 08/0019

Leistungsumfang von sich aus fest und führten Vergabeverfahren zur Vorhabensumsetzung durch. Allfällige im Vorfeld angestellte Kosten–Nutzen–Abwägungen, weshalb diese Vorhaben nicht von Landesdienststellen selbst durchgeführt werden konnten, waren in den vier vom RH überprüften Fällen nicht dokumentiert.

Mit der Entscheidung der Verwaltungsbehörde bzw. der Förderstelle, EFRE–Mittel zur Kofinanzierung von Eigenprojekten heranzuziehen, reduzierten sie den Kreis potenzieller Begünstigter auf Landesdienststellen. Der Festlegung der Eigenprojekte lagen weder dokumentierte Kosten–Nutzen–Abwägungen für die Vorhabensumsetzung durch externe Dienstleister, noch ausreichende schriftliche Begründungen für die Finanzierung dieser Vorhaben aus EFRE–Mitteln und nachvollziehbare Darlegungen zum Umfang der Vorhaben zugrunde. Dies widersprach den Kernanforderungen der Europäischen Kommission an ein angemessenes Verfahren für die Auswahl von Vorhaben hinsichtlich der öffentlichen Aufforderung zur Einreichung von Anträgen sowie hinsichtlich einer Projektbewertung nach den geltenden Kriterien.

(3) Die Verwaltungsbehörde Steiermark beauftragte in den Jahren 2008 und 2009 ein landeseigenes Forschungsinstitut (das Joanneum Research) – zum wiederholten Male – mit der Weiterentwicklung des im Jahr 1999 eingerichteten wirtschaftspolitischen Berichtswesens (Projekte Nr. 1 und Nr. 2, Wibis I und II). Die insgesamt siebenjährige Beauftragung (Auftragsvolumen rd. 1,24 Mio. EUR, davon 50 % EFRE–Mittel) umfasste u.a. die Erstellung des Steirischen Wirtschaftsberichts, der gemäß Landesgesetz³² jährlich dem Landtag zur Kenntnis zu bringen war.

(4) Die Verwaltungsbehörde Wien schränkte zwar ebenfalls den Kreis potenzieller Begünstigter bei Einzelentscheidungen auf öffentliche Institutionen ein (siehe TZ 11), anders als im Land Steiermark führte die Verwaltungsbehörde Wien jedoch keine Eigenprojekte durch. Den von anderen Magistratsabteilungen des Landes Wien durchgeführten Projekten lagen Anträge, Auswahlverfahren und Förderzusagen zugrunde.

- 13.2** (1) Der RH kritisierte die Vorgangsweise der Verwaltungsbehörde Steiermark bzw. der Förderstelle Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung bei der Festlegung von Eigenprojekten, der – mangels dokumentierter Kosten–Nutzen–Abwägungen für die Vorhabensumsetzung durch externe Dienstleister, Anträge und Fördervereinbarungen – kein nachvollziehbares, transparentes Antragsbewertungs- und Auswahlverfahren zugrunde lag. Dies widersprach den

³² § 9 Abs. 5 Steiermärkisches Wirtschaftsförderungsgesetz 2001

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

in der Allgemeinen Strukturfondsverordnung und den darauf basierenden Leitlinien der Europäischen Kommission festgelegten Anforderungen an ein angemessenes Auswahlverfahren hinsichtlich Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit. Mit der Entscheidung der Verwaltungsbehörde bzw. der Förderstelle, EFRE-Mittel zur Kofinanzierung von Eigenprojekten heranzuziehen, reduzierten sie nicht nur den Kreis potenzieller Begünstigter auf Landesdienststellen (siehe TZ 11), sie schränkten auch die öffentliche Information ein. Der RH empfahl dem Land Steiermark, künftig für alle Projektarten – insbesondere auch für Eigenprojekte – Auswahlprozesse zu schaffen, die den Anforderungen der Europäischen Kommission an ein angemessenes, transparentes Auswahlverfahren entsprechen.

(2) Der RH kritisierte die Verwendung von EFRE-Fördermitteln für originäre Aufgaben der Verwaltung, die das Land Steiermark aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung erbringen musste. Dadurch wurden nationale Mittel mit EFRE-Fördermitteln ersetzt, was dem von der Europäischen Kommission geforderten Grundsatz der Zusätzlichkeit der Strukturfondsmittel widersprach.³³ Der RH empfahl dem Land Steiermark, künftig beim Einsatz von EFRE-Fördermitteln auf die Einhaltung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit der Mittel zu achten und landesgesetzlich vorgeschriebene Aufgaben aus Mitteln des Landesbudgets zu finanzieren.

- 13.3** (1) *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verwaltungsbehörde Mittel aus dem Aktionsfeld Governance für strategische Maßnahmen nutze. Die Verwaltungsbehörde könne nur Eigenprojekte durchführen, weil sie keine zwischengeschaltete Stelle laut Definition der EU-Verordnung sei.*

Das Projekt Wibis habe geistige Dienstleistungen umfasst, deren Besonderheit eine vorherige genaue Preisgestaltung nicht zugelassen habe, weshalb eine europaweite Ausschreibung durchgeführt worden sei. Für weitere vom RH geprüfte Projekte seien Projektaufträge erstellt worden, welche umfangreiche Beschreibungen zu zahlreichen Projektkomponenten enthielten³⁴. Das Land Steiermark sagte jedoch zu, künftig die Gründe für die Vorhabensumsetzung durch externe Dienstleister nachvollziehbarer zu dokumentieren.

(2) *Zur Kritik des RH an der Verwendung von EFRE-Fördermitteln für originäre Aufgaben der Verwaltung verwies das Land Steiermark*

³³ siehe Art. 15 der Allg. SF-VO

³⁴ Die Projektkomponenten waren: Ausgangslage, Projektbeschreibung, Projektziele, Projektorganisation, Meilensteine, Projektphasen und Arbeitspakete, Aufwand, Projektumwelten sowie Weitere Bemerkungen

darauf, dass der vom RH angesprochene Projektteil (Wirtschaftsbericht) in finanzieller Hinsicht nur von untergeordneter Bedeutung für das Gesamtprojekt gewesen sei. Die Zusätzlichkeit der eingesetzten Strukturfondsmittel sei dadurch gegeben, dass Dank der Bereitstellung von EFRE-Mitteln der Wirtschaftsbericht inhaltlich sehr umfassend umgesetzt werden konnte.

Weiters habe die österreichische Prüfbehörde das gegenständliche Projekt im Rahmen einer Second-Level-Control geprüft und keine Feststellungen getroffen.

- 13.4** (1) Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass sich seine Kritik nicht gegen die Vergabeverfahren an sich richtete, sondern sich vielmehr darauf bezog, dass das Land Steiermark bei der Festlegung der Eigenprojekte die in der Allgemeinen Strukturfondsverordnung und den darauf basierenden Leitlinien der Europäischen Kommission festgelegten Anforderungen an ein angemessenes Auswahlverfahren hinsichtlich Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit nicht ausreichend beachtet hatte.

Der RH nahm jedoch positiv zur Kenntnis, dass das Land Steiermark beabsichtigte, die Gründe für die Vorhabensumsetzung durch externe Dienstleister künftig nachvollziehbar zu dokumentieren.

(2) Zur Feststellung des Landes Steiermark hinsichtlich des finanziell untergeordneten Umfangs an EFRE-Mitteln für originäre Aufgaben der Verwaltung (Wirtschaftsbericht) entgegnete der RH, dass das Land Steiermark – wenn auch in geringem Umfang bzw. Anteil – nationale Mittel für eine Aufgabe, die das Land aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung zu erbringen hatte, durch EFRE-Fördermittel ersetzte. Dies widersprach dem von der Europäischen Kommission geforderten Grundsatz der Zusätzlichkeit der Strukturfondsmittel – jedenfalls für den im Gesetz festgelegten Umfang des Wirtschaftsberichts. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Land Steiermark weiter aufrecht, künftig beim Einsatz von EFRE-Fördermitteln auf die Einhaltung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit der Mittel zu achten und landesgesetzlich vorgeschriebene Aufgaben aus Mitteln des Landesbudgets zu finanzieren.

Beratung und
Antragseinreichung

Beratung und Betreuung von Antragstellern

- 14.1** (1) Die Anforderungen der jeweiligen Förderstellen an die Förderwerber bei der Antragstellung ergaben sich inhaltlich grundsätzlich aus den EFRE-Regionalprogrammen und hinsichtlich der formalen Abwick-

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

lung aus den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Verwaltungsbehörden. Konkrete Details über die Voraussetzungen, die Förderwerber bei ihren Vorhaben je nach Aktionsfeld zu erfüllen hatten, sowie die genauen Abläufe der Antrags-, Genehmigungs- und Abrechnungsverfahren konnten die Länder grundsätzlich in entsprechenden Förderrichtlinien festlegen.

Bei Einzelentscheidungen ergaben sich die formalen Anforderungen an die Förderwerber somit nur aus den zur Verfügung gestellten Antragsformularen und den Erläuterungen hiezu. Darüber hinaus berieten und betreuten die verantwortliche Förderstelle Magistrat Graz und die Verwaltungsbehörde Wien Förderwerber bei der Antragstellung in folgender Weise.

(2) Die für Urban Plus Förderprojekte verantwortliche Förderstelle Magistrat Graz führte Beratungsgespräche mit Förderwerbern bereits vor Antragseinreichung. Die Beratung betraf sowohl die Ziele von Urban Plus als auch die Voraussetzungen für die Gewährung einer EFRE-Kofinanzierung. Die konkreten Beratungsinhalte waren allerdings nicht dokumentiert.

Aufgrund der Beratungen konnten die Antragsprüfungen zügig, ohne wesentliche Nachbesserungsaufträge durchgeführt werden. In drei der vier vom RH überprüften Urban Plus Projekte (Nr. 5 Skaterpark, Nr. 7 Pendleranalyse und Nr. 8 St. Peter-Hauptstraße) erfolgten die Antragsprüfung und die Förderempfehlung an die Urban Plus Steuerungsgruppe³⁵ nahezu taggleich mit der Antragseinreichung, im vierten Fall knapp ein Monat nach Einlangen des Antrags. Neben der Behandlung in der Steuerungsgruppe bedurfte der Abschluss einer Fördervereinbarung (Genehmigung der Förderung) auch einer Beschlussfassung der zuständigen Gemeinderatsgremien. Zwischen der Einreichung des Antrags und der Förderzusage durch die verantwortliche Förderungsstelle lagen zwischen 4,5 und 6,5 Monate; zwischen Vorliegen aller erforderlichen Beschlüsse und der Förderzusage längstens zwei Monate.

³⁵ Der Urban Plus Steuerungsgruppe oblag die strategische Steuerung, die Entscheidungskompetenz hinsichtlich grundlegender Fragen innerhalb des Aktionsfelds Urban Plus sowie die Vorberatung und der Vorschlag über die Genehmigung von Förderungen des Aktionsfelds zur Beschlussfassung in den jeweilig zuständigen Gemeinderäten. Die Urban Plus Steuerungsgruppe setzte sich aus Mitgliedern mit Stimmrecht (je vier politische VertreterInnen der Stadt Graz und der Umlandgemeinden sowie ein Vertreter der Verwaltungsbehörde) und Mitgliedern mit beratender Funktion ohne Stimmrecht (Stadtbaudirektor und Referat für EU-Programme und internationale Kooperation der Stadt Graz, Regionalmanagement Graz und Graz-Umgebung, Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung) zusammen.

Tabelle 11: Zeitraum zwischen Antrag, Beschlussfassung und Fördervereinbarung – Förderstelle Magistrat Graz

	Projekt Nummer			
	5 Skaterpark	6 Grünes Netz	7 Pendler-analyse	8 St. Peter–Haupt- straße
	Datum			
Antrag	11.8.2010	12.9.2008	14.5.2009	27.4.2009
Antragsprüfung	11.8.2010	8.10.2008	14.5.2009	28.4.2009
Beschluss Urban Plus Steuerungsgruppe	15.10.2010	29.10.2008	2.7.2009	2.7.2009
Letzter Gemeinderatsbeschluss bzw. Vorstandssitzung GU Süd	18.11.2010	2.2.2009	24.9.2009	24.9.2009
Genehmigung	23.12.2010	1.4.2009	6.10.2009	24.9.2009
Zeitraum zwischen				
Antrag und Fördervereinbarung	4,5 Monate	6,5 Monate	4,5 Monate	5 Monate
letztem Beschluss und Fördervereinbarung	1 Monat	2 Monate	0,5 Monate	taggleich

Quellen: Unterlagen der verantwortlichen Förderungsstelle beim Magistrat Graz und Referat für EU–Programme und internationale Kooperation; Darstellung RH

(3) Die Verwaltungsbehörde Wien bot mit einem Internet–Dokument „Erläuterungen zum Projektantrag“ Unterstützung bei der Antragstellung (für Förderungen auf Basis von Einzelentscheidungen) an. Darüber hinaus betreute und koordinierte ein projektverantwortlicher Sachbearbeiter der Verwaltungsbehörde einen Förderantrag von der Ersteinreichung durch den Begünstigten bis zum Abschluss des geförderten Projektes (siehe auch TZ 19).

Im Rahmen dieser Betreuung beriet der Projektverantwortliche den Begünstigten zumeist auch

- bei der Erstellung des Erstantrags³⁶,
- bei Ergänzungen und Überarbeitungen des Förderantrags (Erarbeitung des Abänderungsantrags) sowie
- bei der Erstellung von Berichten.

Trotz der Unterstützung der Begünstigten bei der Erstellung des Erstantrags bedurfte es bei allen vom RH überprüften acht Fallbeispielen teilweise erheblicher Nachbesserungen, bevor eine Fördergenehmi-

³⁶ Die Verwaltungsbehörde Wien verwendete den Terminus „Erstantrag“, weil nach einer Überarbeitungsphase in der Regel auch noch ein Abänderungsantrag eingereicht wurde. Der bei der verwaltenden Förderungsstelle Graz eingebrachte „Antrag“ stellt somit ebenso den offiziellen, in den Förderakten dokumentierten Prozessbeginn dar wie der an die Verwaltungsbehörde Wien gestellte „Erstantrag“.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

gung erteilt werden konnte. Zwischen der Einreichung des Erstantrags und der Kofinanzierungszusage (Genehmigung der Förderung) durch die Verwaltungsbehörde Wien lagen zwischen fünfeinhalb und über 27 Monaten. Vier Projekte davon (Nr. 11 Kordonenerhebung, Nr. 13 Lokale Agenda 21+, Nr. 14 Mingo II und Nr. 15 VITE von Tabelle 10) betrafen Maßnahmen, die zumindest teilweise Fortführungen früherer Projekte darstellten. Trotzdem wiesen auch deren Anträge keine höhere Qualität auf und konnten aufgrund erforderlicher Nachbesserungen auch nicht innerhalb weniger Wochen genehmigt werden.

Tabelle 12: Zeitraum zwischen Erstantrag und Fördervereinbarung – Verwaltungsbehörde Wien

	Projekt Nummer							
	9 Radweg Spittelau	10 Urban Loritz- Platz	11 Kordon- erhebung	12 Technologie- zentrum Aspern	13 Lokale Agenda 21+	14 Mingo II	15 VITE	16 Gebiets- management Liesing
	Datum							
Erstantrag	18.6.2007	4.6.2009	30.1.2009	30.1.2009	30.9.2008	15.10.2010	25.1.2008	12.10.2010
Genehmigung	3.6.2009	4.2.2010	28.5.2010	5.10.2010	26.3.2009	29.3.2011	12.5.2010	10.1.2012
Zeitraum	23,5 Monate	8 Monate	16 Monate	20 Monate	6 Monate	5,5 Monate	27,5 Monate	15 Monate

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

14.2 (1) Der RH erachtete eine Beratung potenzieller Förderwerber bei der Antragstellung grundsätzlich für zweckmäßig, sofern dadurch eine entsprechende Qualität der Anträge erreicht und der Zeitraum zwischen Antragseinreichung und Förderentscheidung möglichst kurz gehalten werden konnte. Er wies jedoch darauf hin, dass durch detaillierte Erläuterungen der Fördervoraussetzungen und der administrativen Abläufe – bspw. in einer Förderrichtlinie – zumindest ein Teil der Antragsüberarbeitungen und Nachbesserungen vermieden werden könnte.

Gleichzeitig wies der RH auch kritisch auf das Problem möglicher Befangenheiten hin, wenn Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde Wien und der Förderstellen in der Steiermark sowohl die Beratung als auch Antragsprüfungen durchführen und an der Förderentscheidung mitwirken (siehe TZ 19).

(2) Der RH beurteilte positiv, dass die Förderstelle Magistrat Graz im Vergleich zur Verwaltungsbehörde Wien die Antragsprüfungen zügig durchführte. Er bemängelte jedoch die fehlende Dokumentation der Beratungen und empfahl daher dem Land Steiermark, die wesentlichen Eckpunkte der Beratungsgespräche schriftlich in den Förderakten festzuhalten.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass es im Bereich der Verwaltungsbehörde Wien trotz umfassender Erläuterungen zum Projektantrag und trotz der intensiven Beratung und Betreuung der Förderwerber bei der Erstellung und Überarbeitung des Erstantrags bei allen vom RH überprüften acht Fallbeispielen teilweise erheblicher Nachbesserungen bedurfte. Dies führte dazu, dass zwischen der Einreichung des Erstantrags und der Kofinanzierungszusage durch die Verwaltungsbehörde Wien zwischen fünfeinhalb und über 27 Monaten lagen.

Der RH kritisierte im Besonderen, dass auch Folgeprojekte keine höhere Antragsqualität als Erstprojekte aufwiesen und erhebliche Zeit bis zur Genehmigung erforderten.

Der RH empfahl dem Land Wien, der Qualität und Vollständigkeit von Förderanträgen bei der Beratung und Betreuung von potenziellen Förderwerbern künftig ein höheres Augenmerk zu widmen und damit den zeitlichen und inhaltlichen Nachbesserungsaufwand zu verringern.

- 14.3** (1) *Das Land Steiermark stimmte mit dem RH überein, dass der Zeitraum zwischen der Antragsseinreichung durch den potenziell Begünstigten und dem Genehmigungszeitpunkt möglichst kurz gehalten werden solle. Bei komplexen Projekten seien jedoch mehrere Beratungs- und Abstimmungsgespräche oder die Einholung und Prüfung weiterer Projektunterlagen erforderlich.*

Zu den Feststellungen des RH betreffend die Förderstelle Magistrat Graz teilte das Land Steiermark mit, dass die Empfehlung des RH betreffend Dokumentation aufgegriffen werde. Bislang sei eine schriftliche Dokumentation der Beratungen von Begünstigten bzw. Beratungsinhalte im Antragsstellungsprozess im Verwaltungs- und Kontrollsystem nicht gefordert bzw. nicht vorgesehen.

(2) *Das Land Wien sagte in seiner Stellungnahme zu, die Antragsformulare in der Förderperiode 2014–2020 so zu strukturieren, dass eine bessere Erfassung der erforderlichen Angaben und in weiterer Folge eine raschere Antragsprüfung ermöglicht werde. Unvollständige Anträge sollten mit kürzeren Fristsetzungen hinsichtlich erforderlicher Nachbesserungen versehen werden.*

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Projektbeginn vor Antragstellung

15.1 (1) Förderungen werden im Allgemeinen nur dann gewährt, wenn eine inhaltlich förderwürdige Leistung ohne diese Förderung nicht oder nicht im selben Umfang durchführbar wäre.³⁷ Daher sehen die Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes vor, dass eine Förderung (mit Bundesmitteln) grundsätzlich nur dann zulässig ist, wenn vor Gewährung der Förderung mit der Leistung noch nicht oder nur mit schriftlicher Zustimmung der Förderabwicklungsstelle begonnen wurde. Ähnliche Bestimmungen auf Landesebene bestanden jedoch weder in der Steiermark noch in Wien.

Ein Vorhaben mit Hilfe von Förderungen oder anderen finanziellen Anreizen durchzuführen, wenn das Vorhaben auch ohne diese Unterstützungsleistungen durchgeführt worden wäre, wird als Mitnahmeeffekt bezeichnet.

(2) Die langen Genehmigungszeiten bei der Verwaltungsbehörde Wien führten dazu, dass mit Ausnahme eines Projekts (Nr. 13 Lokale Agenda 21+) alle vom RH überprüften Förderfälle zum Zeitpunkt der verbindlichen Kofinanzierungszusage begonnen, einige davon fortgeschritten bzw. bereits abgeschlossen waren.

Tabelle 13: Genehmigung fortgeschrittener bzw. abgeschlossener Projekte

	Projekt Nummer		
	9	10	11
	Radweg Spittelau	Urban Loritz-Platz	Kordonerhebung
	Datum		
Erstantrag	18.6.2007	4.6.2009	30.1.2009
Genehmigung	3.6.2009	4.2.2010	28.5.2010
Projektfortschritt zum Zeitpunkt der Genehmigung	Verkehrsfreigabe am: 3.6.2008	Parkeröffnung am: 28.10.2009	5 von 6 Meilensteinen umgesetzt

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

³⁷ Für die Gewährung von Bundesmitteln sehen dies § 16 lit. 2 der ARR 2004 und § 15 Abs. 2 der ARR 2014 vor. Gemäß Art. 15 der Allgemeinen Strukturfonds-Verordnung dürfen Beiträge aus den Strukturfonds nicht an die Stelle öffentlicher Struktur Ausgaben oder diesen gleichwertigen Ausgaben des Mitgliedstaates treten (Grundsatz der Zusätzlichkeit). Darüber hinaus hat die Verwendung öffentlicher Mittel sowohl nach der Verordnung über die Haushaltsordnung der Europäischen Gemeinschaften (Verordnung (EG) Nr. 1605/2002) als auch nach dem Bundeshaushaltsgesetz nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erfolgen.

Darüber hinaus anerkannte die Verwaltungsbehörde im Beispielsfall Nr. 9 (Radweg Spittelau) in der Kofinanzierungszusage auch ein rund drei Monate vor der Einreichung des Erstantrags liegendes Datum als – rückwirkenden – Beginn des Durchführungszeitraums.

- 15.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass sieben der acht vom RH überprüften Förderprojekte zum Zeitpunkt der verbindlichen Kofinanzierungszusage durch die Verwaltungsbehörde Wien begonnen, davon ein Projekt weit fortgeschritten und zwei Projekte bereits abgeschlossen waren.

Mit dem Beginn der Projektumsetzung vor einer verbindlichen Förderzusage gingen die Projektträger grundsätzlich das Risiko ein, im Ablehnungsfall die Projekte zur Gänze selbst finanzieren zu müssen. Dies ließ aus Sicht des RH zwei Schlussfolgerungen zu:

- Die Projektträger hätten die Projekte auch ohne EFRE-Förderungen durchgeführt. In diesem Fall erzielen die Projektträger mit der Gewährung einer Förderung einen Mitnahmeeffekt. Die Verwaltungsbehörde Wien, die das EFRE-Regionalprogramm gemäß Art. 60 der Allgemeinen Strukturfonds-Verordnung³⁸ nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zu verwalten und durchzuführen hatte, hätte die Förderwürdigkeit auch unter dem Aspekt möglicher unerwünschter Mitnahmeeffekte beurteilen müssen.
- Die zu fördernden Projekte – einschließlich des jeweiligen Projektträgers – standen bereits von vornherein fest. Indizien dafür waren neben der Durchführung einer Reihe von Folgeprojekten die Einschränkung der potenziell Begünstigten auf wenige, bestimmte öffentliche Institutionen (siehe TZ 11).

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, künftig in Förderrichtlinien oder sonstigen Fördervorschriften die Genehmigung von EFRE-Förderungen davon abhängig zu machen, dass die Projektträger mit der Leistung nicht oder nur mit schriftlicher Zustimmung der Förderabwicklungsstelle schon vor der Förderzusage beginnen. Damit sollen Mitnahmeeffekte vermieden werden, die dadurch entstehen könnten, dass bereits begonnene oder fertiggestellte Projekte zur Förderung eingereicht werden, die auch ohne Förderung durchgeführt hätten werden können.

³⁸ Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, Aufgaben der Verwaltungsbehörden

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

15.3 Das Land Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde eine schriftliche Zustimmung der Förderabwicklungsstelle zu einem Projektstart vor definitiver Projektgenehmigung rechtlich prüfen.

Antragsprüfung

Antragsbewertung

16.1 (1) Die Förderstelle Magistrat Graz dokumentierte die Antragsprüfungen mit standardisierten Checklisten. Diese stellten insbesondere auf die Zuordenbarkeit der Projekte zu den Urban Plus Schwerpunkten und auf die Vollständigkeit der Angaben zu den Projekten ab. In allen vier vom RH überprüften Fallbeispielen beurteilte die Förderstelle die Anträge in allen Punkten als vollständig. Die vier Anträge und die darauf basierenden Fördervereinbarungen enthielten zwar teilweise umfangreiche allgemeine Ausführungen, jedoch nicht alle im Antragsformular geforderten Daten, wie bspw. messbare Ergebnisse. Dies erschwerte nicht nur die Prüfung der Förderungswürdigkeit, sondern in weiterer Folge auch die Beurteilung der Zielerreichung (siehe auch TZ 24). Die Anträge entsprachen daher in folgenden Punkten nicht der in den Checklisten vermerkten Vollständigkeit:

Tabelle 14: Angaben in den Anträgen an die Förderstelle Magistrat Graz

Antragspunkt Projektziele und geplante quantifizierbare Ergebnisse

Soll:

messbare Ergebnisse, z.B. Mindestanzahl von TeilnehmerInnen, Länge errichteter Radwege, m² aufgewerteter Flächen, ...

Ist:

in keinem Fall

Antragspunkt Kostenplan

Soll:

Kostenaufgliederung, die eine Plausibilisierung der Kostenangemessenheit zulässt, z.B. Stückzahl und Stückkosten (Stundensatz für Befragungen, Kosten pro Laufmeter, Stück, ...)

Ist:

geplante Sach- und Investitionskosten waren in keinem Fall aufgegliedert und umfassten auch keine Stückzahlen oder Stückkosten

Quellen: Unterlagen der Förderstelle Magistrat Graz; Darstellung RH

(2) Die Verwaltungsbehörde Wien dokumentierte die Antragsprüfungen in Bewertungsbögen. Diese beinhalteten mehr und detailliertere Fragen zu den Projekten als die Checkliste der Förderstelle Graz. Die Fragen betrafen u.a. die Erfüllung von Formalvoraussetzungen, den Beitrag des Projekts zu den Programmzielen sowie die Projektziele.³⁹ Die Bewertung erfolgte mittels Punktevergabe, indem der zu jeder Frage angegebenen maximal erreichbaren Punktezahl der Erfüllungsgrad (in

³⁹ z.B. sind Ziele realistisch, ist Projektoutput klar definiert und quantitativ beschrieben, Innovationsgrad, Beitrag zur Gleichstellung von Männern und Frauen

Punkten) gegenüberzustellen war. Aus den Summen ermittelte die Verwaltungsbehörde die Zielkongruenz und die konzeptionelle Qualität des eingereichten Projekts in Prozent der maximal möglichen Punkte.

Für die Bewertung und Punktevergabe im Einzelfall gab es keinen Kriterienkatalog, sie erfolgte ausschließlich auf Basis der Einschätzung und Erfahrung des jeweiligen Sachbearbeiters. Die Punktevergabe war – wie nachfolgende Beispiele zeigen – in Verbindung mit den Kommentaren im Bewertungsbogen bzw. anhand der Antragsunterlagen auch nicht immer nachvollziehbar.

Tabelle 15: Eintragungen im Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien

Projekt Nr.	Frage	Antwort/Punkte im Bewertungsbogen	Kommentar der Begutachter	Feststellungen RH
9 Radweg Spittelau	Die Implementierung des Projekts hat nicht vor Antragstellung begonnen	ja	-	Laut Antragsunterlagen lag der Projektbeginn rund drei Monate vor Erstantrag
10 Urban Loritz-Platz	Sind aussagekräftige Meilensteine definiert, die eine Überprüfung des Projektfortschrittes ermöglichen?	3 von 5 Punkten	„Projekt bereits abgeschlossen“	Vergabe von 3 von 5 Punkten nicht nachvollziehbar, weil keine Meilensteine (für bereits abgeschlossenes Projekt) festgelegt wurden
11 Kordon- erhebung	Sind im Projekt Follow-up-Aktivitäten zur Nutzung der Ergebnisse vorgesehen?	2 von 5 Punkten	-	Keine Erläuterung, weshalb 2 von 5 Punkten vergeben wurden
13 Lokale Agenda 21+	Ist der Projektoutput klar definiert und auch quantitativ beschrieben?	2 von 5 Punkten	„Bildung von Agendagruppen kann nur angenommen werden“	Punktevergabe in Verbindung mit Kommentar nicht nachvollziehbar
16 Gebiets- management Liesing	Führt der dargestellte Aktivitätenmix wahrscheinlich zu den erwarteten Ergebnissen?	3 von 5 Punkten	„Etablierung einer Marke“ kann nicht gemessen werden	Punktevergaben in Verbindung mit den Kommentaren nicht nachvollziehbar (z.B. weshalb 4 von 5 Punkten, wenn Entwicklung schwer abschätzbar)
	Sind die Ziele realistisch?	4 von 5 Punkten	Zukünftige Entwicklung eines Betriebsgebiets schwer abschätzbar	

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

16.2 (1) Der RH beanstandete, dass die Förderstelle Magistrat Graz alle vier vom RH überprüften Anträge in den Checklisten als in allen Punkten vollständig beurteilte, obwohl die Anträge keine messbaren Ergebnisse enthielten. Unspezifische Ziele erschwerten nicht nur die Prüfung der Förderungswürdigkeit, sondern in weiterer Folge auch die Beurteilung der Zielerreichung (siehe auch TZ 24). Der RH empfahl dem Land Stei-

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

ermark, künftig im Rahmen der Antragsprüfung auf die Einhaltung der im Antrag geforderten Voraussetzungen zu achten. Fehlende Unterlagen oder Antragsangaben (z.B. quantifizierbare Ergebnisse) wären in der Checkliste zu vermerken und vom Antragsteller nachzufordern.

(2) Der RH erachtete den Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien als grundsätzlich zweckmäßig, bemängelte jedoch, dass der Punktebewertung kein nachvollziehbarer, von allen Sachbearbeitern anzuwendender Kriterienkatalog zugrunde lag. Darüber hinaus waren auch einige Eintragungen in sich nicht stimmig und nachvollziehbar. Er empfahl dem Land Wien daher im Interesse einer objektiven und einheitlichen Projektbeurteilung, einen Kriterienkatalog für die Punktevergabe zu erstellen und für verbindlich zu erklären.

- 16.3** *(1) Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme auf das von der Förderstelle Magistrat Graz wahrzunehmende Ziel von URBAN PLUS hin, Verwaltungsgrenzen überschreitende Problemstellungen und Chancen der Stadt Graz und der 16 Umlandgemeinden in gemeinsamen interkommunal ausgerichteten pilothaften Projekten mit koordiniertem Planungs- und Entwicklungsprozess zu behandeln. Wegen dieses neuartigen Zugangs mit „innovativem Charakter“ hätten sich viele interkommunale Projektinitiativen bei Förderantragsstellung noch nicht im Detailplanungsstatus befunden, weshalb teilweise auch quantifizierbare Ergebnisindikatoren gefehlt hätten.*

Diese eher vage formulierten Zielerreichungsgrößen sowie der gänzlich neue Kooperationszugang dieser ausschließlich von öffentlichen Stellen bzw. in Einzelfällen von Unternehmen in öffentlicher Hand abgewickelten Projekten wären die Hauptgründe für die Akzeptanz von teilweise (noch) nicht konkret quantifizierbaren Zielindikatoren im Zuge der Förderantragsstellung durch die Förderstelle. Der lokale Ansatz der Förderung der Zusammenarbeit in der Stadtregion Graz habe europaweit bis hin zur EU-Kommission Beachtung gefunden und werde als Best Practice herangezogen.

(2) Das Land Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH bereits aufgegriffen zu haben und bei künftigen Bewertungen von Projektanträgen einen bereits erstellten Kriterienkatalog zur Punktevergabe einsetzen zu wollen.

- 16.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die Förderstelle Magistrat Graz selbst die Checkliste zur Antragsprüfung erstellt hatte, anhand der es das Vorhandensein messbarer Ergebnisse (unter Anführung von Beispielen wie Mindestanzahl von Teilnehmern, Länge errichteter Radwege, m² aufgewerteter Flächen) sowie von Kostenaufgliederungen, die

eine Plausibilisierung der Kostenangemessenheit zulassen (z.B. Stückzahl und Stückkosten sowie Stundensatz für Befragungen, Kosten pro Laufmeter oder Stück), erfragte. Auch wenn sich – insbesondere zu Beginn der Förderperiode – viele interkommunale Projektinitiativen bei Förderantragsstellung noch nicht im Detailplanungsstatus befanden, wären zumindest Eckdaten (z.B. eine Mindestanzahl von Befragungen bei einer Pendleranalyse, voraussichtliche Länge eines Radweges) zahlenmäßig festzulegen gewesen. Darüber hinaus betraf die Kritik des RH nicht nur die fehlenden quantifizierbaren Ziele und Zielindikatoren, sondern auch die – unzutreffende – Beurteilung dieser Projektanträge als vollständig. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Land Steiermark, künftig im Rahmen der Antragsprüfung auf die Einhaltung der im Antrag geforderten Voraussetzungen zu achten und fehlende Unterlagen oder Antragsangaben (z.B. quantifizierbare Ergebnisse) in der Checkliste zu vermerken und vom Antragsteller nachzufordern, weiterhin aufrecht.

Prüfung der Angemessenheit der Projektausgaben

- 17.1** Die subsidiären nationalen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem EFRE (kurz: NFFR)⁴⁰ erachteten Ausgaben nur insofern für förderfähig, als sie in ihrer Art und Höhe zur Erreichung des Förderzwecks angemessen waren. Weiters schrieben die NFFR vor, die Angemessenheit der geförderten Ausgaben insbesondere bei solchen Vorhaben zu überprüfen, die zu mehr als 50 % aus Mitteln des EFRE und/oder nationalen öffentlichen Mitteln finanziert werden. Ebenso wäre die Angemessenheit der Ausgaben auch dann nachvollziehbar sicherzustellen, wenn das Vergaberecht nicht zur Anwendung kommt. Bei allen vom RH überprüften Einzelentscheidungen erfolgte die Finanzierung zur Gänze aus öffentlichen Mitteln.

(1) Die Checkliste der Förderstelle Magistrat Graz enthielt keine Fragen zur Angemessenheit der Projektausgaben. Die Förderstelle untersuchte auch nicht näher, ob der Projektumfang – insbesondere bei Investitionsvorhaben – in der beantragten Größenordnung erforderlich war oder das Projekt auch geringer dimensioniert durchgeführt hätte werden können. Eine Plausibilisierung der Sach- und Investitionsausgaben durch die Förderstelle war darüber hinaus anhand der

⁴⁰ Art. 4 der subsidiären nationalen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem EFRE gemäß Art. 56 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 beinhaltet die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Darunter in Abs. 1 die oben angeführte Angemessenheit als Fördervoraussetzung und die besonderen Erfordernisse bei zu mehr als 50 % öffentlich finanzierten Vorhaben.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

wenig detaillierten Kostenpläne und aufgrund fehlender Indikatoren in den Förderungsanträgen kaum möglich (siehe auch TZ 16).

(2) Alle vier vom RH überprüften Vorhaben der Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) bzw. der Förderstelle Abteilung 7 betrafen im Wege der Auftragsvergabe umgesetzte Eigenprojekte.⁴¹ Aus den Vergabeunterlagen zu diesen Projekten konnte die Plausibilität und Angemessenheit der Projektausgaben – wie nachfolgend erläutert – nicht nachvollzogen werden:

- Die Verwaltungsbehörde vergab beide Aufträge an dasselbe landeseigene Forschungsinstitut, das auch schon Vorläuferprojekte durchgeführt hatte. Der Vorlagebericht an die Steiermärkische Landesregierung enthielt zwar die Information, dass das Angebot einige neue Aspekte gegenüber der bisherigen Version aufwies. Eine Erläuterung, weshalb diese – EFRE-kofinanzierte – Ausweitung des Projekts der Verwaltungsbehörde zweckmäßig und erforderlich erschien, fehlte ebenso wie eine nachvollziehbare Darlegung der Angemessenheit der Ausgaben.
- Die Förderstelle Abteilung 7 vermerkte bei einer Direktvergabe, dass der aus dem Anbot des Auftragnehmers ermittelte Tagsatz aufgrund eigener Marktbeobachtung als angemessen erachtet wurde. Entsprechende Preisvergleiche waren nicht dokumentiert. Erst auf Rückfrage des RH übermittelte die Abteilung nicht datierte beispielhafte Ergebnisse von Marktbeobachtungen.

(3) Der Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien umfasste zwar Fragen zur schlüssigen Darstellung und Angemessenheit der Projektausgaben – sowohl nach Kostenkategorien als auch nach Arbeitspaketen –, die auch immer positiv beantwortet wurden. Ein Punkteabzug erfolgte zumeist nur wegen zu geringer Tiefengliederung von Kostenpositionen. Wie nachfolgende Beispiele zeigen, führte die Verwaltungsbehörde keine oder nur unzureichende Prüfungen der Plausibilität und Angemessenheit der Projektausgaben (z.B. durch Baupreis- oder Stunden-/Tagessatzvergleiche) bzw. des erforderlichen Projektumfangs durch.

⁴¹ Projekte, bei denen die Verwaltungsbehörde (Abteilung 12) bzw. die verwaltende Förderstelle (Abteilung 7) selbst Begünstigte waren.

Tabelle 16: Prüfung der Angemessenheit der Projektausgaben durch die Verwaltungsbehörde Wien

Projekt Nr.	Kommentare der Verwaltungsbehörde Wien in Bewertungsbögen (Antragsprüfung)	Feststellungen RH
9 Radweg Spittelau	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (4 bzw. 5 von 5 Punkten) ¹	kein (Bau-)Kostenvergleich durch Verwaltungsbehörde
11 Kordonerhebung	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (4 bzw. 5 von 5 Punkten) ¹	Der Aufforderung der Verwaltungsbehörde nach Aufschlüsselung der geschätzten Kosten (Stundensatz*Beschäftigungszeitraum*Personen) wurde nicht nachgekommen.
12 Technologiezentrum Aspern	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (3 bzw. 5 von 5 Punkten) ¹	keine Prüfung hinsichtlich des Bedarfs (Angemessenheit der Projektgröße); kein (Bau-)Kostenvergleich durch Verwaltungsbehörde
13 Lokale Agenda 21+	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (5 von 5 Punkten) Kommentar zur Frage, ob der dargestellte Aktivitätenmix zu den erwarteten Ergebnissen führt: Bildung von Agendagruppen kann nur angenommen werden. (2 von 5 Punkten)	Punktevergabe und Kommentar nicht nachvollziehbar, weil laut Kostenschätzung auf Moderation von Agendagruppentreffen und Betreuung von Agendagruppen (deren Bildung nur angenommen wird) fast 800.000 EUR entfallen.
14 Mingo II	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (5 von 5 Punkten)	Laut Evaluierung wurden die Sollwerte der Zielindikatoren teilweise deutlich übererfüllt, ohne jedoch das geplante Projektbudget zu überschreiten (siehe TZ 24).
16 Gebietsmanagement Liesing	Laut Bewertung vom 11.10.2011 sind die Projektkosten schlüssig dargestellt und angemessen. (5 von 5 Punkten)	Mit Mail vom 27.10.2011 (somit nach Feststellung der Angemessenheit und Schlüssigkeit der Kosten) verlangte die Verwaltungsbehörde eine Spezifizierung von Kostenpositionen und fragte nach der Entstehung von Veranstaltungskosten und dem Inhalt der Öffentlichkeitsarbeit.

¹ Der Bewertungsbogen enthielt zwei Fragen zur Schlüssigkeit und Angemessenheit von den Projektkosten, einmal hinsichtlich Kostenkategorien, einmal hinsichtlich Arbeitspaketen.

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

17.2 (1) Der RH kritisierte an der Antragsprüfung der Förderstellen in der Steiermark und der Verwaltungsbehörde Wien, dass mangelhafte Anträge zu integralen Vertragsbestandteilen werden konnten, wobei nicht plausibilisierte Plankosten und unspezifische Ziele in weiterer Folge auch die Beurteilung der Zielerreichung sowie der Zuschussfähigkeit der Ausgaben erschwerten.

(2) Der RH beanstandete, dass die Verwaltungsbehörde bzw. die beiden überprüften Förderstellen im Land Steiermark die Vorhaben bzw. bei Eigenprojekten die Angebote keiner Prüfung auf Angemessenheit der zu fördernden Ausgaben unterzogen. Da alle vom RH überprüften Fälle zur Gänze aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, wäre dies nicht nur aufgrund der nationalen Förderfähigkeitsregeln, sondern auch im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung von nationalen öffentlichen Mitteln geboten gewesen.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

(3) Der RH bemängelte, dass die Verwaltungsbehörde Wien in ihren Bewertungsbögen Fragen zur schlüssigen Darstellung und Angemessenheit der Projektausgaben zwar vorsah, diese jedoch bei der Antragsprüfung nur nach formalen Aspekten untersuchte. Prüfungen, inwieweit der Projektumfang für die Zielerreichung erforderlich und die geplanten Projektausgaben angemessen waren, erfolgten bei den vom RH überprüften Fallbeispielen nicht bzw. waren nicht dokumentiert.

(4) Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, künftig die geplanten Projektausgaben sowohl hinsichtlich Erforderlichkeit als auch Angemessenheit im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und -ergebnissen zu überprüfen. Die Vergleichsmaßstäbe und Ergebnisse der Prüfung wären nachvollziehbar zu dokumentieren. Der RH erachtete den Einsatz von Checklisten für zweckmäßig. Diese sollten jedoch die Fragen, inwieweit der Projektumfang für die Zielerreichung erforderlich und die geplanten Projektausgaben angemessen sind, ausreichend berücksichtigen.

17.3 (1) *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme (zum Teil zu TZ 13) mit, dass die Angemessenheit der zu fördernden Ausgaben durch die Einhaltung der Vergabevorschriften des BVergG sowie der subsidiären nationalen EFRE-Förderfähigkeitsregeln (z.B. auch im Direktvergabebereich verpflichtend Vergleichsangebote einzuholen) erreicht worden sei.*

So habe die Verwaltungsbehörde für das Projekt Wibis (eines der vier vom RH überprüften Vorhaben des Landes) ein EU-weites, zweistufiges Verhandlungsverfahren durchgeführt. Bei Nachverhandlungen mit dem Anbieter des einzigen ordnungsgemäß vorgelegten Anbots habe ein Preisnachlass in der Höhe von rd. 120.000 EUR erzielt werden können. Beim Projekt „Koralmbahn“ seien im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne Bekanntmachung fünf Ingenieurbüros zur Anbotlegung eingeladen worden. Die Jury habe im Rahmen der Anbotbewertung auch die Angemessenheit des Preises beurteilt.

Bei einem Projektumfang unter dem Schwellenwert von 100.000 EUR – wie beim Projekt „Gemeindestrukturreform Steiermark“ – sei eine Direktvergabe durchgeführt worden. Die Marktüblichkeit der Preise und der sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Einsatz der Mittel sei in diesem Fall anhand Marktbeobachtung nachgewiesen worden.

Da sich viele geförderte interkommunale Projektinitiativen im Aktionsfeld URBAN PLUS bei Förderantragsstellung noch nicht im Detailplanungsstatus befunden hätten, wäre eine eingehendere Prüfung der Angemessenheit der geplanten Projektausgaben teilweise nicht mög-

lich gewesen. Die Förderstelle Magistrat Graz habe daher ausschließlich qualitative Projektauswahlkriterien definiert, deren Bewertung im Rahmen der Antragsvorprüfung erfolgt sei. Sie sei weiters davon ausgegangen, dass die Gremien der an den Projekten beteiligten und vorfinanzierenden Gemeinden auf eine zweckmäßige und sparsame Gebarung geachtet hätten.

Das Land Steiermark wies zusammenfassend darauf hin, dass für eine tiefer gehende Überprüfung geplanter Projektausgaben in Zukunft programmeinheitliche Standards für den Detaillierungsgrad von Kostenplänen in der Antragsphase definiert bzw. zusätzliche Gutachten zur Kostenargumentation eingeholt werden müssten. Dabei wäre jedoch auf die Verhältnismäßigkeit des administrativen Aufwandes für Antragsteller und prüfende Stellen zu achten.

(2) Das Land Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH aufgreife und künftig die Angemessenheit der Projektdimension, wenn die fachliche Kompetenz der Förderstelle nicht ausreiche, durch externe Experten prüfen werde. In der Förderperiode 2014–2020 werde eine Vorabprüfung der Kostenaufstellung und Zielerreichung des Projektantrages mit den in Betracht kommenden Fachdienststellen durchgeführt und bei Bedarf im Einzelfall dazu auch externe Gutachten eingeholt.

- 17.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die Durchführung eines Vergabeverfahrens per se weder eine Preisangemessenheit garantiert, noch einen Rückschluss auf die Erforderlichkeit des Projektumfangs ermöglicht. Wie das Land Steiermark selbst darlegte, hätten im Beispielsfall Wibis, bei dem nur ein ordnungsgemäßes Anbot vorlag, Nachverhandlungen zu einer Preisreduktion geführt.

Die laut Stellungnahme des Landes Steiermark zum Preisvergleich im Projekt „Gemeindestrukturreform Steiermark“ herangezogenen Markterhebungen lagen dem Projektakt zur Zeit der Gebarungsprüfung durch den RH nicht bei. Die erst auf Rückfrage des RH übermittelten beispielhaften Ergebnisse von Marktbeobachtungen waren nicht datiert. Der RH konnte daher nicht zweifelsfrei feststellen, von wann diese Unterlagen stammten und ob sie der Entscheidung zugrunde lagen.

Der Argumentation des Landes betreffend die Förderstelle Magistrat Graz, die an den Projekten beteiligten und vorfinanzierenden Gemeinden hätten auf eine zweckmäßige und sparsame Gebarung geachtet, entgegnete der RH, dass die Beurteilungen der Projektumfänge und –kosten in den Gremien der beteiligten Gemeinden nicht die Prüfungen, Beurteilungen und Dokumentationen durch die im Verwal-

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

tungs- und Kontrollsystem vorgesehenen Stellen (z.B. URBAN PLUS Kernteam) ersetzen kann. Der RH hielt weiters fest, dass seine Kritik auch die fehlenden Erläuterungen bezüglich der Angemessenheit des Umfangs der Projekte betraf.

Zum Hinweis des Landes Steiermark auf das Erfordernis programm-einheitlicher Standards für den Detaillierungsgrad u.a. von Kostenplänen in der Antragsphase stellte der RH fest, dass es Aufgabe der Verwaltungsbehörde ist, für entsprechende, einheitliche Regelungen in Förderfähigkeitsregelungen und im Verwaltungs- und Kontrollsystem zu sorgen.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Land Steiermark, künftig die geplanten Projektausgaben sowohl hinsichtlich Erforderlichkeit als auch Angemessenheit im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und -ergebnissen zu überprüfen und die Ergebnisse zu dokumentieren, weiterhin aufrecht.

Finanzielle Nachhaltigkeit

18.1 (1) Die Verwaltungsbehörde Wien genehmigte mehrfach Projekte, die u.a. die Fortführung bereits zuvor geförderter Leistungen umfassten, ohne von den Projektträgern tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung zu verlangen. Dies traf bspw. auf das Nachfolgeprojekt Nr. 15 (VITE) zu. Das Projekt bezweckte, ein Netzwerk von IT-Unternehmen und Forschungseinrichtungen (das bereits in der Programmperiode 2000–2006 gefördert wurde) auszubauen, Kooperationen zu initiieren und IT-Unternehmen zu unterstützen. Die im Projekt angebotenen Beratungen – zu Förderungen und Vergabeverfahren – waren nur schwer von den Kernaufgaben des Projektträgers, die auch die Beratung von Wirtschaftstreibenden umfasste, abzugrenzen. Die Nachhaltigkeit des Netzwerkes sollte gemäß Projektantrag u.a. durch eine erneute Antragstellung nach Projektende gewährleistet werden.

(2) Die Verwaltungsbehörde Wien bewilligte dem Projektträger ein weiteres, nunmehr drittes Fortsetzungsprojekt (IT-Cluster) mit einer Laufzeit von 2011 bis Ende 2014.

18.2 (1) Der RH bemerkte kritisch, dass die Verwaltungsbehörde Wien Projekte genehmigte, deren Finanzierung nach Ablauf der Förderung nicht gesichert war, weil eine Fortführung in hohem Maße von einer erneuten Fördergenehmigung abhing. Er empfahl dem Land Wien, von den

Antragstellern auch tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung abzuverlangen.

(2) Der RH kritisierte die mehrjährige Förderung eines Netzwerkprojekts in Wien, das auch Leistungen umfasste, die schwer von den Kernaufgaben des Projektträgers abgrenzbar waren. Er empfahl dem Land Wien, bei der Projektbegutachtung auf eine Abgrenzung des Fördergegenstands von den Kernaufgaben öffentlicher Projektträger zu achten, um mit den eingesetzten Fördermitteln einen hohen Zusatznutzen zu erzielen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des Landes Wien werde der Empfehlung des RH insofern entsprochen, als bei künftigen Antragsprüfungen verstärkt auf die Zweckmäßigkeit beim Einsatz von Fördermitteln geachtet werde. Weiters solle bei Antragstellung im Zusammenhang mit Dienstleistungsprojekten künftig auch die beabsichtigte Vorgangsweise nach Projektende routinemäßig abgefragt werden.*

Zum Projekt „IT-Cluster“ merkte das Land Wien an, dass im Zusammenhang mit dem Begriff „Kernaufgaben“ öffentliche Projektträger grundsätzlich nur Aufgaben wahrnehmen dürften, die in ihrem Zuständigkeitsbereich lägen. Unter dem Begriff „Kernaufgaben“ im Zusammenhang mit Förderprojekten seien somit jene Tätigkeiten zu subsumieren, für deren Umsetzung ausschließlich national budgetierte Mittel vorgesehen seien. Die Förderung einer quantitativen Ausweitung dieser Aufgaben stehe demnach nicht im Widerspruch zu einem zweckmäßigen Mitteleinsatz. Die ohne Förderungen nicht gesicherte Fortführung des gegenständlichen Projektes bestätige vielmehr die Notwendigkeit der EU-Kofinanzierung und beweise, dass es sich bei den geförderten Tätigkeiten gerade nicht um ausfinanzierte Kernaufgaben des Projektträgers gehandelt habe und auch kein Mitnahmeeffekt vorgelegen habe.

- 18.4** Der RH nahm die Ausführungen des Landes Wien, wonach es bei künftigen Antragsprüfungen verstärkt auf die Zweckmäßigkeit beim Fördermitteleinsatz achten werde, sowie die vorgesehene Abfrage der Vorgangsweise nach Projektende zur Kenntnis und bekräftigte seine Empfehlung, Antragstellern tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Abschluss der Förderung abzuverlangen.

Betreffend der Förderung von Kernaufgaben entgegnete der RH dem Land Wien, dass die Antragsunterlagen des überprüften Nachfolgeprojektes Nr. 15 (VITE) keine Angaben zur Zusätzlichkeit jener Leistungen enthielten, die das Eigenpersonal des Projektträgers erbrachte und die zu dessen Kernaufgaben (Beratung) zählten; ein Ersatz von Landesmitteln durch Fördermittel und ein Mitnahmeeffekt waren – auch

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

in Anbetracht des Projektbeginns am 1. Jänner 2008, d.h. mehr als zwei Jahre vor der Fördergenehmigung am 12. Mai 2010 – nicht auszuschließen. Der RH hielt folglich an seiner Empfehlung, bei der Projektbegutachtung auf eine Abgrenzung des Fördergegenstandes von den Kernaufgaben öffentlicher Projektträger zu achten, fest.

Befangenheiten

19.1 (1) Bei den vom RH überprüften Projekten (Nr. 5 bis Nr. 8, Skaterpark, Grünes Netz, Pendleranalyse und St. Peter–Hauptstraße) der Förderstelle Magistrat Graz übte ein Mitarbeiter der Stadtbaudirektion mehrere Funktionen aus:

- Begutachter der Projektanträge,
- Vertreter der Stadt Graz (ohne Stimmrecht) an den Sitzungen des Urban Plus Steuerungsgremiums und
- Prüfer der Projektabrechnungen.

Antragsteller des Projekts Nr. 8 (St. Peter–Hauptstraße) war die Stadtbaudirektion selbst. Der Mitarbeiter begutachtete in diesem Fall ein Projekt der eigenen Dienststelle und prüfte in der Folge auch die Abrechnungsunterlagen (siehe TZ 22).

(2) Bei der Hälfte der vom RH in Wien überprüften Projekte begutachteten Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde Wien die Projektanträge, an deren Erstellung sie zuvor beratend mitgewirkt hatten, und beurteilten in der Folge die Projektfortschritte sowie den Zielerreichungsgrad.

19.2 Der RH kritisierte das Vorliegen von Interessenkonflikten in der Steiermark, weil in der Förderstelle Magistrat Graz ein Mitarbeiter ein Projekt der eigenen Dienststelle begutachtete und in der Folge die Projektabrechnungen prüfte (siehe Empfehlungen zu TZ 22). Er kritisierte weiters, dass Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde Wien in der Hälfte der vom RH in Wien überprüften Fälle Förderanträge von EFRE-Projekten, an deren Beratung und Unterstützung sie zuvor mitgewirkt hatten, begutachteten und in der Folge deren Zielerreichung beurteilten. Er sah die für eine unabhängige Begutachtung und sachliche Beurteilung erforderliche Distanz beeinträchtigt und ein erhöhtes Potenzial für Interessenkonflikte.

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Begutachtung von Projekten zu treffen.

19.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark entsprechen die Vorgehensweisen der Förderungsstellen bei Antragsprüfungen und Abrechnungen dem von der Europäischen Kommission und der Prüfbehörde genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystem. Das im Verwaltungs- und Kontrollsystem der Förderstelle Magistrat Graz festgeschriebene mehrstufige Genehmigungsverfahren habe bisher der geforderten funktionalen Trennung von genehmigender und kontrollierender Funktion entsprochen. Die Förderstelle sei in keinster Weise an der Durchführung abteilungsinterner Projekte beteiligt gewesen. In Zukunft werde – um nicht einmal den Anschein einer Interessenkollision entstehen zu lassen – großes Augenmerk auf eine organisatorische Trennung der einzelnen Funktionsbereiche gelegt.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Wien werde es der Empfehlung des RH entsprechen.*

19.4 Der RH stellte gegenüber dem Land Steiermark hinsichtlich der Förderstelle Magistrat Graz klar, dass seine Empfehlung nicht auf die Funktionstrennung von Genehmigung und Kontrolle, sondern auf die Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Begutachtung abzielte. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Genehmigung und
Projektumsetzung

Genehmigungsverfahren

20.1 (1) Die Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme beider Länder enthielten auch die Vorgangsweisen bei der Projektgenehmigung.

(2) Das Verwaltungs- und Kontrollsystem für das Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark sah nach Abschluss der Prüfung und Erfüllung der Projektselektions- bzw. Vergabekriterien folgende weitere Genehmigungsschritte vor. In nachfolgender Tabelle werden den Genehmigungsvorgaben die aus den Projektunterlagen nachvollziehbaren Umsetzungen gegenübergestellt:

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Tabelle 17: Einhaltung der Genehmigungsvorgaben durch Förderstellen des Landes Steiermark

Projekt Nr.	Genehmigungsphase gemäß Verwaltungs- und Kontrollsystem	Vorgaben erfüllt
Verwaltungsbehörde Abteilung 12		
1 Wibis I	1. bei Aufträgen bzw. Anträgen über 30.000 EUR netto Vorlage an die Landesregierung zur Genehmigung	ja
2. Wibis II	2. Auftragsvergabe (an Bestbieter)	ja
Förderstelle Abteilung 7		
3 Koralmbahn	1. Vorlage an die Steuerungsgruppe „Integrierte nachhaltige Raumentwicklung“ 2. Übermittlung der Entscheidung der Steuerungsgruppe an die zuständigen Referenten der Landesregierung	1. bis 3. nein 4. ja
4 Gemeinde- strukturreform	3. Freigabe der Ausschreibung durch die politischen Referenten 4. formale, endgültige Förderentscheidung als Einzelentscheidung der Landesregierung	1. und 2. nein 3. ja 4. nein
Förderstelle Magistrat Graz		
5 Skaterpark	1. Vorlage an die Urban Plus Steuerungsgruppe	ja
6 Grünes Netz	2. Weiterleitung der formalen Förderungsempfehlung an die zuständigen Gemeinderatsgremien	ja
7 Pendleranalyse	3. endgültige Förderentscheidung durch den Stadtsenat bzw. den Gemeinderat der Stadt Graz bzw. die entscheidungsbefugten Gremien der Umlandgemeinden	ja
8 St. Peter-Hauptstraße		ja

Quellen: Unterlagen der jeweiligen Förderstellen; Darstellung RH

Während die Verwaltungsbehörde Abteilung 12 und die Förderstelle Magistrat Graz die im Verwaltungs- und Kontrollsystem beschriebenen Genehmigungsverfahren einhielten, unterließ die Förderstelle Abteilung 7 bei den beiden vom RH überprüften Projekten die Befassung der Steuerungsgruppe „Integrierte nachhaltige Raumentwicklung“ und teilweise auch der politischen Gremien. Die Abteilungsleiterin – zugleich Projektauftraggeberin – begründete die unterbliebene Befassung der Steuerungsgruppe gegenüber dem RH u.a. damit, dass für die beiden Eigenprojekte der Abteilung 7 eine Projektorganisation gebildet wurde. Diese bestand aus einem Projektleiter, einem Projektkernteam, einem erweiterten Kernteam und einem Lenkungsausschuss. Die inhaltliche Abstimmung des Projekts innerhalb der Abteilung 7 sowie auch mit den relevanten weiteren Akteuren wäre somit gewährleistet gewesen und hätte die Befassung durch die Steuerungsgruppe ersetzt.

(3) Im Bereich der Verwaltungsbehörde Wien legte der jeweilige Sachbearbeiter den Genehmigungsakt nach vollständigem Vorliegen aller Antragsunterlagen und nach Klärung offener Fragen im Wege des Dezernatsleiters an den Abteilungsleiter zur Unterfertigung vor. Eine Vorlage der Kofinanzierungszusage an die Wiener Landesregierung oder ein Mitglied der Landesregierung zur Genehmigung oder Beschlussfassung bzw. zur Information war nicht vorgesehen.

- 20.2** Der RH beanstandete, dass die Förderstelle Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung das in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgesehene Genehmigungsverfahren nicht einhielt. Da die Abteilung 7 beide betreffenden Vorhaben als Eigenprojekte durchführte, hätte die Projektauswahl und insbesondere auch die Entscheidung über den Inhalt und Umfang des Projekts besonderer Transparenz und Nachvollziehbarkeit bedurft. Auch wenn die Projekteignerin, die Projektleiter und die Mitglieder der Projektteams weitgehend ident mit den Mitgliedern der Steuerungsgruppe „integrierte nachhaltige Raumentwicklung“ gewesen sein mögen, konnte eine Entscheidung innerhalb der Projektorganisation nicht die in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgesehene Befassung der Steuerungsgruppe ersetzen. Mangels Befassung der Steuerungsgruppe fehlte auch die dokumentierte Entscheidungsfindung dieses Gremiums, welches – als weiterer vorgegebener Genehmigungsschritt – den politischen Referenten zu übermitteln gewesen wäre. Darüber hinaus unterblieb bei einem Projekt (Nr. 4, Gemeindestrukturreform, siehe Tabelle 10) auch die formale, endgültige Förder-Einzelentscheidung durch die Steiermärkische Landesregierung.

Der RH empfahl dem Land Steiermark daher, künftig die im Verwaltungs- und Kontrollsystem beschriebenen Verfahren einzuhalten und die Entscheidungsfindung und Genehmigungsschritte nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 20.3** *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die vorgesehenen Genehmigungsverfahren bei den Projekten „Koralmbahn“ und „Gemeindestrukturreform“ mit der formalen Förderentscheidung durch die Landesregierung eingehalten habe. Im Sinne der Sitzungsökonomie sei eine Zusammenführung der Projektorganisation (bestehend aus einem Projekteigner, einem Projektleiter, einem Projektkernteam sowie einem erweiterten Projektteam und einem Lenkungsausschuss) und der Steuerungsgruppe „Integrierte nachhaltige Raumentwicklung“ (dem gemäß Verwaltungs- und Kontrollsystem in das Genehmigungsverfahren einzubindenden Gremium) erfolgt, in denen größtenteils idente Personen vertreten gewesen seien. Die inhaltliche Abstimmung des Projektes innerhalb der Abteilung – dies sei der*

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

originäre Zweck der Einrichtung der Steuerungsgruppe u.a. auch zum Zwecke des Ausschlusses von Doppelförderungen gewesen – sowie auch mit relevanten weiteren (externen) Akteurinnen sei somit gewährleistet gewesen.

Das Land Steiermark sagte jedoch zu, die Genehmigungsschritte künftig für externe Stellen nachvollziehbarer zu dokumentieren.

- 20.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass das Land Steiermark die Genehmigungsschritte künftig nachvollziehbarer dokumentieren werde. Zum Hinweis des Landes Steiermark, wonach aus sitzungsökonomischen Gründen von der in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgesehenen, formellen Befassung der Steuerungsgruppe wegen weitgehender Personenidentität mit der Projektorganisation abgesehen wurde, stellte der RH klar, dass nicht alle Mitglieder der Steuerungsgruppe auch der Projektorganisation angehörten. Der RH hielt daher seine diesbezügliche Kritik und Empfehlung weiter aufrecht.

Fördervereinbarungen

- 21.1** Die Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013⁴² sah – im Sinne des Grundsatzes der Transparenz – Mindestelemente⁴³ für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln vor, die u.a. als Grundlage für Prüfungen dienen. Diese Elemente waren auch bei Vorhaben, bei denen die Verwaltungsbehörde selbst oder eine andere öffentliche Dienststelle Begünstigter war, in geeigneter Form – z.B. Verwaltungsvereinbarungen oder verwaltungsinternen Aktenvermerken – für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren.

Die Einhaltung dieser Vorgaben war insbesondere auch deshalb geboten, weil aus fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusagen – mangels Rechtsgrund – kein Anspruch auf die Zahlung von EFRE-Mitteln erwuchs.⁴⁴

⁴² BGBl. I Nr. 60/2008

⁴³ Begünstigter, Inhalt der Vorhaben, zuschussfähige Ausgaben, Durchführungszeitraum inkl. Termine für Berichte, Nachweise und Belegsaufbewahrung, Standort, Kosten- und Finanzierungsplan, Höhe der ESF-Mittel und Bedingungen für allfällige Mittelkürzung oder -rückzahlung, Rechtsvorschriften, zuständige Stelle für Abrechnung, Prüfung und Bestätigung, Zustimmung des Begünstigten zur Veröffentlichung der Förderdaten

⁴⁴ Art. 12 Abs. 5 der Art. 15a B-VG-Vereinbarung

(1) Die Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) und die Förderstelle Abteilung 7 erläuterten die vom RH überprüften Eigenprojekte in den Vorlageberichten an die Steiermärkische Landesregierung. Die Abteilung 7 erstellte darüber hinaus auch Projektaufträge. Diese internen Unterlagen der Verwaltungsbehörde und der Förderstelle Abteilung 7 entsprachen nicht zur Gänze den Mindestelementen der Art. 15a B-VG-Vereinbarung. In allen vier Fällen unterblieb die schriftliche Dokumentation der Bedingungen für allfällige Mittelkürzung oder -rückzahlung. Dadurch informierten die beiden Förderstellen die Steiermärkische Landesregierung weder zeitgerecht noch ausreichend über die Möglichkeit der Rückforderung von EFRE-Förderungen und der daraus resultierenden Belastung des Landesbudgets. In je einem Fall fehlte im Aktenvermerk die Kostenaufschlüsselung bzw. der Kofinanzierungsanteil.

(2) Die Fördervereinbarungen der Förderstelle Magistrat Graz, die Förderzusagen im Rahmen der auf der Richtlinie für die steirische Wirtschaftsförderung basierenden Projekte der Steirischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. sowie die Kofinanzierungszusagen der Verwaltungsbehörde Wien und die Förderzusagen im Rahmen der auf Richtlinien basierenden Förderaktion „Elektro-Nutzfahrzeuge“ der Wirtschaftsagentur Wien entsprachen den Vorgaben der Art. 15a B-VG-Vereinbarung (siehe TZ 27).

Die in den Fördervereinbarungen der vom RH überprüften Fallbeispiele angeführten Voraussetzungen für (aliquote) Mittelkürzungen bzw. Rückzahlungen von EFRE-Mitteln⁴⁵ entsprachen zwar den Vorgaben der Nationalen Förderfähigkeitsregeln, enthielten jedoch keine näheren Erläuterungen darüber, wer – Begünstigter oder eine zwischengeschaltete Stelle, etwa bei ihr zuzurechnenden Fehlern – EFRE-Mittel bis wann zurückzahlen hatte. Der Förderungswerber hatte sich zu verpflichten, Förderungsbeträge rückzuerstatten, falls die Europäische Kommission dies verlangte. Es fehlte jedoch eine Information darüber, dass eine solche Rückforderung auch lange nach Abschluss eines geförderten Vorhabens⁴⁶ erfolgen könnte. Die Rückforderungsbestimmungen waren daher zu wenig präzise, um eine verursachergerechte Rückforderung zu gewährleisten und Förderungswerber ausreichend über das gesamte Rückforderungsrisiko zu informieren.

21.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) und die Förderstelle Abteilung 7 bei ihren Eigenprojekten nicht alle in Art. 15a B-VG der Bund-Länder-Vereinba-

⁴⁵ Diese waren in Wien in den von den Förderempfängern verpflichtend einzuhaltenden Allgemeinen Bedingungen für die EU-Kofinanzierung enthalten.

⁴⁶ bis zum endgültigen Abschluss des Programms

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

zung genannten, für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln erforderlichen Mindestelemente in Verwaltungsvereinbarungen oder verwaltungsinternen Aktenvermerken schriftlich und nachvollziehbar dokumentierten. Dadurch unterblieb nicht nur eine zeitgerechte und ausreichende Information der Steiermärkischen Landesregierung über die Möglichkeit der Rückforderung von EFRE-Förderungen und der daraus resultierenden Belastung des Landesbudgets. Die Einhaltung dieser Vorgaben war auch deshalb geboten, weil aus fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusagen – mangels Rechtsgrund – kein Anspruch auf die Zahlung von EFRE-Mitteln erwuchs. Der RH empfahl dem Land Steiermark daher, künftig auch bei Eigenprojekten alle für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln erforderlichen Mindestelemente schriftlich festzuhalten.

(2) Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass die (aliquoten) Mittelkürzungen unzulänglich geregelt und die Bedingungen für eine Rückzahlung von EFRE-Mitteln zu wenig präzise waren, um eine verursachergerechte Rückforderung zu gewährleisten und Förderempfänger ausreichend zu informieren. Er empfahl den Ländern Steiermark und Wien, in den EFRE-Förderrichtlinien für die Periode 2014–2020 bzw. jedenfalls in den Fördervereinbarungen die EU-spezifischen Rückforderungsgründe näher zu definieren – darunter auch Fälle, in denen Rückzahlungen an den EFRE durch die zwischengeschalteten Stellen zu erfolgen hätten –, um verursachergerechte Rückforderungen zu gewährleisten.

21.3 (1) *Das Land Steiermark erachtete in seiner Stellungnahme die Bestimmungen des Art. 12 Abs. 4 der Vereinbarung gemäß 15a B-VG für eingehalten, indem*

- *sich spezifische Rückforderungstatbestände aus den Verordnungstexten ergäben, welche von allen Stellen im System zu berücksichtigen seien,*
- *der Steiermärkischen Landesregierung das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark 2007–2013“ inkl. der darin enthaltenen finanziellen Regelungen und Bedingungen für EFRE-Förderungen bekannt sei,*
- *die Steiermärkische Landesregierung und der Landtag Steiermark einen Beschluss über die Vereinbarung gemäß 15a B-VG getroffen hätten und daher auch auf diesem Weg über alle Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der EFRE-Programmabwicklung informiert seien,*

- das genehmigte Verwaltungs- und Kontrollsystem die Bestimmungen der 15a-Vereinbarung berücksichtige und
- die Förderungsempfänger im Förderungsvertrag über ihre Verpflichtungen informiert würden.

Weiters enthielten die Vorlagen an die Landesregierung Hinweise auf die EFRE-Kofinanzierung. Der Kofinanzierungsanteil sei entweder konkret mit 50 % angegeben worden oder sei aus den Programmdokumenten ableitbar, indem für alle Projekte der Förderstelle Abteilung 7 ein Förderschlüssel von 1:1 EFRE zu nationalen Mitteln festgelegt sei.

(2) Das Land Wien sagte in seiner Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH werde im Rahmen seiner Möglichkeiten im gemeinsamen österreichweiten Förderprogramm dahingehend entsprochen, dass in den künftigen Förderbedingungen die Gründe und Fristen für mögliche Rückforderungen näher präzisiert würden.

- 21.4** Der RH verwies das Land Steiermark auf die Bestimmungen des Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem, wonach die Rückforderungs- und Kürzungsbestimmungen bei Eigenprojekten der Verwaltung in geeigneter Form für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren gewesen wären. Die allgemeine Kenntnis der EU-Vorschriften, der Programmdokumente sowie der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG konnten die für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln erforderlichen Formalerfordernisse, wonach Mindestelemente schriftlich festzuhalten sind, nicht ersetzen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Kontrolle widmungsgemäßer Verwendung

- 22.1** (1) Die Verwaltungsbehörde bzw. deren zwischengeschaltete Förderstellen hatten zu prüfen, ob die kofinanzierten Investitionen oder Leistungen tatsächlich geliefert bzw. erbracht und die geltend gemachten Ausgaben im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs getätigt wurden.⁴⁷ Bei der Durchführung der Kontrollen waren Interessenkonflikte auszuschließen. Die mit den Prüfungen befassten Personen durften bspw. gemäß 15a B-VG-Vereinbarung nicht an der Durchführung der zu prüfenden Vorhaben beteiligt sein.⁴⁸

⁴⁷ siehe Art. 60 lit. b der Allg. SF-VO

⁴⁸ siehe Art. 13 (3) der 15a B-VG-Vereinbarung

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

(2) Die Abrechnungskontrollen bei den vom RH in Wien überprüften Projekten erfolgten durch Mitarbeiter der MA 27 (Dezernat Ausgabenkontrolle), die personell und organisatorisch von der Verwaltungsbehörde Wien getrennt waren. Das Dezernat Ausgabenkontrolle bediente sich bei nicht landeseigenen Projekten zusätzlich externer Prüfer, deren Kosten die Projektträger als förderfähig geltend machen konnten.

(3) Gemäß Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems Steiermark oblag die rechnerische und sachliche Prüfung der Rechnungen bei Eigenprojekten der Abteilung 12 (Wirtschaft, Tourismus, Sport) grundsätzlich einem Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde, der diese Tätigkeit innerhalb der Verwaltungsbehörde weisungsfrei wahrzunehmen hatte.

Die beiden Eigenprojekte der Abteilung 12 (Nr. 1 und Nr. 2, Wibis I und II) prüften jeweils Mitarbeiter der Abteilung. Der mit der Prüfung bei Projekt Nr. 2 (Wibis II) betraute Mitarbeiter war zugleich Projektkoordinator und erteilte in dieser Funktion einem externen Dienstleister Arbeitsaufträge zur Projektumsetzung.

(4) Auch bei den Eigenprojekten Nr. 3 und Nr. 4 (Standortanalyse Koralmbahn und Gemeindestrukturreform) der Abteilung 7 prüften jeweils verschiedene Mitarbeiter der Abteilung die rechnerische bzw. sachliche Richtigkeit der Rechnungen. Die Abrechnungskontrollen der Förderstelle Magistrat Graz führte bei den Projekten Nr. 5 bis 8 (Skaterpark, Grünes Netz, Pendleranalyse, St. Peter-Hauptstraße) ein Mitarbeiter der Stadtbaudirektion durch. Der Mitarbeiter prüfte beim Projekt Nr. 8 (St. Peter-Hauptstraße) die Abrechnungen der eigenen Dienststelle.

Die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems sah bei der Abteilung 7 eine formelle Weisungsfreistellung im Fall von Eigenprojekten vor.

- 22.2** Der RH kritisierte das Vorliegen von Interessenkonflikten in der Steiermark bei EFRE-Projekten, weil Mitarbeiter der Abteilung 7 bzw. 12 sowie der Förderstelle Magistrat Graz die Projektabrechnungen ihrer eigenen Dienststellen prüften. Er kritisierte mit Nachdruck, dass bei einem Projekt der Abteilung 12 die für die Abrechnungskontrolle zuständige Person auch an der Projektdurchführung beteiligt war. Er beurteilte die Weisungsfreistellung bei Eigenprojekten der Abteilungen 7 und 12 kritisch, weil sie aufgrund der direkten hierarchischen Abhängigkeit nur eine formale Funktionstrennung gewährleistete.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Abrechnungskontrollen von Eigenprojekten anderen Dienststellen zu übertragen, um potenzielle Interessenkonflikte auszuschließen.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei der vom RH angesprochene Interessenkonflikt bei einem für die Abrechnungskontrolle zuständigen Mitarbeiter der nunmehrigen Abteilung 12 nicht gegeben gewesen. Es sei exakt jene Vorgangsweise angewandt worden, die im von der Europäischen Kommission und der Prüfbehörde genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystem vorgesehen gewesen sei. Das Projekt sei auch von der Prüfbehörde im Rahmen einer Second-Level-Control Prüfung geprüft worden. Dabei habe es keinerlei Feststellungen gegeben. Das bei Auftragsvergaben und Abrechnungen vorgeschriebene Vier-Augen-Prinzip sei von der Verwaltungsbehörde selbstverständlich eingehalten worden.*

Hinsichtlich der Förderstelle Abteilung 17 (vormals Abteilung 7) teilte das Land mit, dass diese die Empfehlung des RH aufnehmen und im Nachfolgeprogramm keine thematischen Eigenprojekte in dieser Form durchführen werde.

Ferner teilte das Land zur Förderstelle Magistrat Graz mit, dass diese in Zukunft – um nicht den Anschein einer Interessenkollision entstehen zu lassen – großes Augenmerk auf eine organisatorische Trennung einzelner Funktionsbereiche legen werde. Interessenkonflikte bei der Abrechnungsprüfung könnten in der Praxis aufgrund der anzuwendenden nationalen EFRE-Kofinanzierungsregeln, einer standardmäßigen Vollprüfung sämtlicher Ausgaben im Aktionsfeld 10 durch die verantwortliche Förderstelle und ein engmaschiges Second-Level-Kontrollnetz mit jährlichen Stichprobenprüfungen durch die EFRE-Prüfbehörde ausgeschlossen werden.

- 22.4** Der RH erwiderte dem Land Steiermark zum Eigenprojekt der Abteilung 12, dass die abrechnungsprüfende Person als Projektkoordinator dem externen Dienstleister auch Arbeitsaufträge zur Projektumsetzung erteilte. Ungeachtet des vom Land ins Treffen geführten Vier-Augen-Prinzips bei Abrechnungen war der Grundsatz der Funktionstrennung in dieser Konstellation nicht ausreichend gewährleistet.

Bezüglich des Hinweises zur Förderstelle Magistrat Graz, wonach Interessenkonflikte bei der Abrechnungsprüfung ausgeschlossen werden könnten, entgegnete der RH, dass beim gegenständlichen Eigenprojekt der Abrechnungsprüfer hierarchisch dem Antragsteller (Leiter der Dienststelle) untergeordnet war. Diese Konstellation stand im Widerspruch zu einer unbefangenen und objektiven Aufgabenwahrnehmung.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Der RH hielt daher seine Empfehlung, die Abrechnungskontrollen von Eigenprojekten anderen Dienststellen zu übertragen, aufrecht.

Berichtswesen

23.1 (1) Die Förderstelle Magistrat Graz vereinbarte in den Förderungsverträgen der vier vom RH überprüften Projekte Meilensteine sowie Termine für die Endberichtslegung und die Projektabrechnungen. Die Mindestinhalte der Berichte sollten demnach u.a. eine Gegenüberstellung geplanter und tatsächlicher Aktivitäten, Projektergebnisse sowie Angaben über geplante Folgeaktivitäten umfassen. Bei zwei der vier Projekte legten die Projektträger jedoch Berichte vor, die nicht den Fördervereinbarungen entsprachen:

- Zu Projekt Nr. 7 (Pendleranalyse) reichte der Projektträger die Ergebnisberichte zu den im Projekt beauftragten Befragungen als Endbericht ein.
- Der gemäß Berichtsdatum mit sechsmonatiger Verspätung vorgelegte Endbericht zu Projekt Nr. 8 (St. Peter-Hauptstraße) enthielt allgemeine Angaben zum Ergebnis mehrerer EFRE-geförderter Bauprojekte im Bereich dieser Straße, jedoch keine konkreten Angaben zur Durchführung des geförderten Teil-Projekts.

Die Förderstelle Magistrat Graz hielt ihre Beurteilung der Projektumsetzung in keinem der vier Fälle schriftlich fest.

(2) Gemäß den Kofinanzierungszusagen der acht vom RH in Wien überprüften Projekte hatten die Projektträger zu bestimmten Terminen Zwischen- und Endberichte sowie Projektabrechnungen vorzulegen und das Ausmaß der Zielerreichung sowie der Meilensteine nachzuweisen. Berichtsvorlagen standen den Projektträgern auf der Programmhomepage zur Verfügung. Die Verwaltungsbehörde Wien beurteilte die standardisierten Berichte und hielt die Ergebnisse (u.a. die Erreichung der vereinbarten Ziele bzw. Meilensteine) jeweils schriftlich in Evaluationsbögen zu den Projektberichten fest.

23.2 (1) Der RH bemerkte kritisch, dass die Projektberichte in der Steiermark in zwei überprüften Fällen nicht den Anforderungen der Förderverträge hinsichtlich der Mindestberichtsinnhalte bzw. Berichtstermine entsprachen. Der RH empfahl dem Land Steiermark, auch bei EFRE-Einzelentscheidungen auf die Einhaltung der in Fördervereinbarungen bzw. Werkverträgen vereinbarten Berichtspflichten (Berichtstermine und -mindestinhalte) zu achten.

(2) Der RH erachtete die dokumentierte Beurteilung der Projektumsetzung und Zielerreichung durch die Verwaltungsbehörde Wien in Evaluierungsbögen als zweckmäßig. Er bemängelte, dass die Förderstelle Magistrat Graz ihre Projektbeurteilungen für keines der vom RH überprüften Projekte in vergleichbarer und nachvollziehbarer Weise schriftlich festhielt.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Beurteilung der Projektumsetzung und Zielerreichung – in Anlehnung an die Vorgangsweise im Land Wien – nachvollziehbar zu dokumentieren.

23.3 *Zur Förderstelle Magistrat Graz teilte das Land Steiermark mit, dass ein standardisierter Berichts-/Evaluierungsbogen als schriftliche Projektbeurteilung bislang nicht im Verwaltungs- und Kontrollsystem vorgesehen bzw. gefordert gewesen sei. Die Empfehlung der Ausarbeitung und einheitlichen Anwendung im aktuell umgesetzten EFRE-Programm Österreich 2014–2020 erscheine der Förderstelle als sinnvolle Dokumentationsmaßnahme.*

23.4 Der RH erwiderte dem Land Steiermark, dass die Förderstelle Magistrat Graz – gemäß der zwischen der Verwaltungsbehörde und ihrer zwischengeschalteten Förderstelle geschlossenen Vereinbarung – eine Mitwirkungspflicht bei der Erstellung bzw. Anpassung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems in ihrem Wirkungsbereich hatte. Es wäre daher an der Förderstelle Magistrat Graz selbst gelegen, ein Verfahren für die Beurteilung der Projektumsetzung und Zielerreichung festzulegen und die Durchführung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Zielerreichung und –messung

24.1 (1) Die Verwaltungsbehörden Steiermark und Wien erfassten Zielindikatoren (u.a. Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze), um zu beurteilen, inwieweit die quantitativen Programmziele erreicht wurden. Die genehmigten Projekte sollten zur Erreichung der Programmziele beitragen.

(2) Bei den vier überprüften Projekten der Förderstelle Magistrat Graz, darunter drei Projekte zur Errichtung von Infrastruktur, gab es – wie auch bei zwei von drei investiven Projekten in Wien – keine projektbezogenen Zielindikatoren.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

(3) Die Verwaltungsbehörde Wien vereinbarte bei sechs überprüften Projekten (Nr. 11 bis 16: Kordonenerhebung, Technologiezentrum Aspern, Lokale Agenda 21+, Mingo II, VITE, Gebietsmanagement Liesing) Zielindikatoren – bspw. die Anzahl der (geplanten) Beratungen – sowie dazugehörige Zielwerte. Die Anzahl der Zielindikatoren je Projekt variierte zwischen vier und zehn. Die Projektträger meldeten in den Zwischen- bzw. Endberichten die jeweils erzielten Istwerte. Demnach übertrafen vier der sechs Projekte die angestrebten Zielwerte (zum Projektabschluss bzw. per Ende 2014) zum Teil deutlich und ohne die Projektbudgets zu überschreiten. Die Verwaltungsbehörde Wien analysierte in ihren Projekt-Evaluierungen die Gründe für die Abweichungen – etwa zu wenig ambitionierte Ziele – nicht.

Folgende Beispiele illustrieren Zielindikatoren der vom RH überprüften Projekte, bei denen die Zielwerte teils deutlich übertroffen wurden:

- Das Projekt Nr. 16 (Gebietsmanagement Liesing), das laut Projektantrag beabsichtigte überbetriebliche ressourcenschonende Maßnahmen zu initiieren, maß seine Zielerreichung u.a. anhand des Indikators „Stückzahl PR-Material“.
- Die Messung der Zielerreichung des IT-Netzwerkprojekts Nr. 15 (VITE) erfolgte u.a. mittels des Indikators „Anzahl der initiierten Technologiekooperationen“. Da die Mitgliedschaft im Netzwerk in den Jahren 2008 und 2010 kostenlos war und der Projektträger im Projektzeitraum wiederholt selbst (nationale) Förderungen für Kooperationsprojekte anbot, die sich ausschließlich an die Mitglieder des Netzwerks richteten, wurde der Zielwert deutlich übererfüllt. Nähere Angaben zu den initiierten Kooperationen – etwa die Art der Zusammenarbeit bzw. erzielte Projektergebnisse – fehlten in den Berichten des Projektträgers.
- Das Projekt Nr. 14 (Mingo II) mit einem Schwerpunkt auf die Beratung und Schulung von Kleinunternehmern sowie Neugründern erfasste u.a. den Indikator „Anzahl der Teilnehmer an durchgeführten Veranstaltungen“, wobei der Projektträger in den Zwischenberichten angab, die Teilnehmer einzelner Informations- und Netzwerkveranstaltungen nicht erfassen zu können.

24.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass nur zu einem der in der Steiermark und Wien überprüften sechs Investitionsprojekte Zielindikatoren vorlagen. Er empfahl den Ländern Steiermark und Wien, bei investiven Projekten, zumal diese mit hohen öffentlichen Förderungen durchgeführt wurden – mit zeitlichem Abstand zur Fertigstellung – Evaluierungen der Nutzung vorzunehmen.

(2) Der RH kritisierte, dass die Verwaltungsbehörde Wien zur Messung der Zielerreichung von Projekten überwiegend Zielindikatoren vereinbarte, die die Projektleistung (Outputs) beschrieben und kaum oder überhaupt nicht geeignet waren, die angestrebten Projektziele und –ergebnisse zu beurteilen. Er bemängelte, dass die Verwaltungsbehörde Wien die Übererfüllung der Zielwerte bei ihren Projektbeurteilungen nicht näher analysierte, um daraus Schlüsse für künftige Fördervergaben und Zielvereinbarungen zu ziehen. Damit bestand das Risiko, dass Fördermittel unzweckmäßig, unwirtschaftlich und mit zu geringer Hebelwirkung eingesetzt werden. Aus Sicht des RH war das deutliche Übererreichen vereinbarter Zielindikatoren bei einzelnen der vom RH überprüften Projekte bei gleichzeitiger Unterschreitung bzw. Einhaltung der Projektbudgets ein Hinweis auf mangelhafte Planannahmen und Antragsbegutachtung.

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, bei EFRE–Einzelentscheidungen überprüfbare, aussagekräftige, ergebnisorientierte Zielindikatoren zur Messung der Zielerreichung zu verwenden und angemessene Zielwerte – im Verhältnis zu den Projektbudgets – mit den Projektträgern zu vereinbaren.

24.3 (1) *Das Land Steiermark nahm zur Thematik der Zielindikatoren in TZ 16 Stellung.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung des RH bezüglich Indikatoren und Überprüfungen der Nutzung nach Projektabschluss dahingehend aufgegriffen, dass bei Infrastrukturprojekten durchgehend geeignete Indikatoren festgelegt und in der Kofinanzierungszusage übersichtlich abgebildet würden. Die Wirkung bzw. Zielerreichung von Schlüsselprojekten solle in zweckmäßigen, zeitlichen Abständen nach Fertigstellung evaluiert werden.

Aus Sicht des Landes Wien liege es nicht in der Verantwortung einzelner Projektträger, wenn erwartete Ergebnisse nicht unmittelbar nach Projektende oder auch nicht in dem erwarteten Ausmaß eintreten würden. Die Förderstelle könne das fertige Projekt lediglich hinsichtlich jener Indikatoren beurteilen, die in der unmittelbaren Einflussphäre des Projektträgers lägen (Output–Indikatoren). Umgekehrt sei häufig jedoch kein unmittelbarer Kausalzusammenhang (Ergebnis–Einzelprojekt) nachweisbar, die Gesamtwirkung der Vorhaben aber dennoch gut ersichtlich. Die Empfehlung des RH, Zielindikatoren anstelle von Output–Indikatoren festzusetzen, werde daher nicht weiter verfolgt.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

24.4 Der RH erwiderte dem Land Wien, dass seine Empfehlung auf die Wirkungsorientierung der eingesetzten Fördermittel und nicht auf eine Sanktionierung der Projektträger bei Nichterreichung erwarteter Projektergebnisse abzielte. Er betonte ferner, dass sich Output-Indikatoren, die vorwiegend die Projektleistung erfassen, nicht zur Messung des Projekterfolgs und der unmittelbaren Förderwirkung auf die (End-)Begünstigten eignen. Abschließend verwies der RH darauf, dass gerade die Projekte öffentlicher Projektträger mit hohen Fördervolumen und -intensitäten eine angemessene Ergebnis- und Wirkungskontrolle rechtfertigten, und hielt seine Empfehlung aufrecht.

25.1 (1) Die Verwaltungsbehörde Wien förderte die Errichtung eines Technologiezentrums im Stadtentwicklungsgebiet Aspern (Projekt Nr. 12).⁴⁹ Das im August 2012 fertiggestellte Gebäude sollte gemäß Kofinanzierungszusage auf einer Nettotonutzfläche von rd. 6.500 m² Büro- und Forschungsinfrastruktur für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie für forschungs- und entwicklungsorientierte Einrichtungen aus dem Bereich der nachhaltigen Technologieentwicklung bieten. Der Projektträger verpflichtete sich, der Verwaltungsbehörde Wien nach Fertigstellung u.a. die Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze sowie die tatsächlich realisierten Nettoeinnahmen⁵⁰ aus der Vermietung zu melden.

(2) Der Projektträger übermittelte der Verwaltungsbehörde Wien zuletzt im Februar 2015 Unterlagen, wonach die Nettoeinnahmen die genehmigte Höchstgrenze nicht überschritten. Die mit Stand 31. Dezember 2014 gemeldete Anzahl von 131 Arbeitsplätzen im Technologiezentrum beruhte auf Schätzungen des Projektträgers, da die Mieter nicht zur Meldung von Mitarbeiterdaten verpflichtet waren. Unklar blieb daher auch, ob es sich um neu geschaffene oder von anderen Standorten verlegte Arbeitsplätze handelte.

(3) Gemäß Allg. SF-VO waren Infrastrukturprojekte bis fünf Jahre nach Fertigstellung auf allfällige wesentliche Änderungen (Dauerhaftigkeit) zu prüfen. Die Verwaltungsbehörde Wien kontrollierte die bestimmungsgemäße Gebäudenutzung – anhand der Art bzw. Tätigkeit der Mieter – nicht. Zum Stand 31. März 2015 hatten sich laut einer Aufstellung des Projektträgers im Technologiezentrum – einschließlich einer Zwischennutzung – 20 Unternehmen und Forschungseinrich-

⁴⁹ Einnahmenschaftendes Projekt gemäß Art. 55 der Allg. SF-VO – die EFRE-Förderung verringerte sich oder verfiel, wenn sich aufgrund einer Neuberechnung nach Inbetriebnahme die Finanzierungslücke (Errichtungskosten abzüglich Nettoeinnahmen) reduzierte (insbesondere durch höhere Einnahmen als geplant).

⁵⁰ jährlich bis zum Programmabschluss (längstens bis zum 31. März 2017)

tungen sowie eine Dienststelle des Magistrats der Stadt Wien angesiedelt, die demnach insgesamt rd. 77 % der verfügbaren Fläche belegten. Drei Mieter, darunter eine Dienststelle des Magistrats der Stadt Wien, entsprachen nicht dem in der Fördervereinbarung festgelegten Förderzweck des Gebäudes.

- 25.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Verwaltungsbehörde Wien die widmungsgemäße Nutzung eines mit Fördermitteln errichteten Gebäudes nicht überprüfte. Damit verletzte die Verwaltungsbehörde ihre Verpflichtung zur Überprüfung der Dauerhaftigkeit von Infrastrukturprojekten bis zu fünf Jahre nach dem Projektende. Er wies weiters kritisch darauf hin, dass die drei Mieter nicht dem in der Fördervereinbarung festgelegten Förderzweck entsprachen.

Der RH kritisierte das Erfassen von Zielindikatoren, die auf Schätzungen des Projektträgers beruhten, und verwies auf seine Empfehlungen in TZ 24.

Der RH empfahl der Verwaltungsbehörde Wien, die Daten über die Art der Nutzung des Gebäudes – auch rückwirkend für die Jahre 2012 bis 2014 – vom Projektträger einzufordern und zu beurteilen, ob die Förderung widmungsgemäß verwendet wurde.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung des RH aufgegriffen. Die Nutzungsdaten der vergangenen Jahre würden nachgefordert und mit dem Bewilligungszweck abgeglichen.*

Querschnittsziel Gleichstellung

- 26.1** (1) Gemäß EU-Vorgabe sollten die Strukturfonds die Gleichstellung von Männern und Frauen fördern. Dementsprechend galt das Thema Gleichstellung in den EFRE-Regionalprogrammen Steiermark und Wien als Querschnittsziel, das bei der Programmumsetzung durchgängig zu berücksichtigen war.

(2) In den vom RH überprüften Antragsformularen der Förderstelle Magistrat Graz bestätigten die Antragsteller ohne Kommentare, dass das beantragte Projekt mit den Programmzielen (u.a. Gleichstellung) vereinbar war. Den allfälligen Projektbeitrag zur Gleichstellung dokumentierte die Förderstelle auf ihrer Checkliste zur Antragsbegutachtung als optionales „Zusatzkriterium“. Aus Sicht der Förderstelle traf dieses Kriterium für keines der vier vom RH überprüften Projekte zu.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

(3) Die Vorlageberichte an die Steiermärkische Landesregierung zu den Eigenprojekten (Nr. 1 bis 4, Wibis I und II, Standortanalyse Koralmbahn und Gemeindestrukturreform) der Förderstellen Abteilung 7 bzw. 12 enthielten keine Angaben zum jeweils geplanten Beitrag zur Gleichstellung.

(4) In Wien erfassten die vom RH überprüften Förderanträge in einem Abschnitt auch den geplanten Projektbeitrag zur Gleichstellung. Den Antragstellern stand auf der Programmhomepage ein Leitfaden u.a. mit Beispielen für Gleichstellungsziele zur Verfügung. Anhand der Beschreibungen im Projektantrag bewertete die Verwaltungsbehörde Wien den Gleichstellungsbeitrag des Projekts. Umfang und Qualität der Angaben der Projektträger variierten je nach Fördergegenstand sowie mangels Mindestanforderungen in den Antragsformularen (z.B. Kriterien, die den Programmbeitrag zur Gleichstellung operationalisieren). Nur zwei der acht überprüften Kofinanzierungszusagen enthielten Gleichstellungsziele, deren Erreichung anhand von Indikatoren mit Zielgrößen auch messbar war (u.a. Anzahl männlicher bzw. weiblicher Teilnehmer).

26.2 Der RH bemerkte kritisch, dass das Land Steiermark bei den vom RH überprüften Projekten auf eine nachvollziehbare Beschreibung des Projektbeitrags zur Gleichstellung verzichtete, wiewohl das Thema ein Querschnittsziel des EFRE-Regionalprogramms Steiermark war.

Der RH hielt fest, dass das Land Wien das Thema Gleichstellung im Förderprozess systematisch berücksichtigte. Er bemerkte jedoch kritisch, dass Umfang und Qualität der Angaben in den Antragsformularen zum geplanten Projektbeitrag zur Gleichstellung – mangels Mindestanforderungen – von den Projektträgern abhingen und deutlich variierten.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, den Beitrag von Förderprojekten zum Thema Gleichstellung gemäß EU-Vorgabe als horizontale Anforderung bei der Antragstellung, –begutachtung und Projektbeurteilung durchgängig zu berücksichtigen. Er empfahl den Ländern Steiermark und Wien, Gleichstellungsziele für die Programmperiode 2014–2020 zu formulieren und den geplanten Projektbeitrag zur Gleichstellung anhand davon abgeleiteter Mindestkriterien zu prüfen.

26.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei die Relevanz und Aktualität des Themas „Gleichstellung von Männern und Frauen“ im EFRE-Regionalprogramm Steiermark inhaltlich im Kapitel Querschnittsthemen schriftlich verankert. Das Querschnittsthema „Gleichstellung“ sei dabei – neben dem Thema „Umwelt/nachhaltige Ent-*



Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

EFRE-Einzelentscheidungen

wicklung“ – auch in den Referenzdokumenten⁵¹ der Förderungsstellen behandelt worden. Das Land Steiermark betonte die Abnahme bzw. Genehmigung dieser Referenzdokumente im Verwaltungs- und Kontrollsystem durch die Prüfbehörde und die Europäische Kommission zu Beginn der Strukturfondsperiode 2007–2013.

Zur Förderstelle Magistrat Graz teilte das Land Steiermark mit, dass bis dato im EFRE-Regionalprogramm Steiermark keine für die Planungs- und Baupraxis ableitbaren Mindestkriterien für das Querschnittsziel Gleichstellung vorgelegen seien. Eine praxisnahe Vorgabe werde für zukünftige Projektbeurteilungen berücksichtigt (Beispiele praktischer Anwendung vor allem für Infrastrukturprojekte).

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde der Empfehlung des RH im Rahmen der EU-Förderperiode 2014–2020 bereits entsprochen. Es seien österreichweit einheitliche Bewertungsbögen für Projektanträge mit einem höheren Detaillierungsgrad erstellt worden.

- 26.4** Der RH erwiderte dem Land Steiermark, dass seine Empfehlung nicht auf eine formale Darstellung in den programmrelevanten Dokumenten abstellte, sondern darauf, dass der geplante bzw. erzielte Beitrag von Förderprojekten zum Querschnittsziel Gleichstellung in den Verfahren der Förderstellen durchgängig berücksichtigt wird. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Feststellungen zu ausgewählten richtlinienbasierten Förderfällen

- 27.1** (1) Der RH überprüfte beispielhaft⁵² anhand von je zwei ausgewählten EFRE-Projekten in den Ländern Steiermark und Wien auch die richtlinienbasierte⁵³ Förderabwicklung hinsichtlich der Anforderungen an Antragstellung, Projektbegutachtung, Förderzusage und Kontrolle.

⁵¹ Anmerkung RH: z.B. Organigramme, Musterprozesse, Checklisten, Musterformulare, Vereinbarungen

⁵² Die kriteriengestützte Auswahl erfolgte nach dem in TZ 1 dargestellten Kriterienkatalog. Die beiden ausgewählten steirischen Projekte waren im EFRE-Monitoring als Einzelentscheidung dargestellt, beruhten jedoch auf einer Landesförderrichtlinie (siehe TZ 6).

⁵³ Richtlinie für Steirische Wirtschaftsförderung i.d.F. 8. Juni 2009; in Wien „Allgemeine Förderbedingungen für EFRE-Kofinanzierungen der Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien.“ in Verbindung mit Bestimmungen der „Ausschreibung der Förderaktion „Elektro-Nutzfahrzeuge“ vom Februar 2013“.

Feststellungen zu ausgewählten richtlinienbasierten Förderfällen

Tabelle 18: Überprüfte richtlinienbasierte Projekte nach Förderstellen

Lfd. Nr.	Projekttitel (Inhalte) und –laufzeit	Förderungsempfänger	Genehmigte förderfähige Projektkosten
Zwischengeschaltete Förderstelle Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H.			
17	Regionales Gründungsmanagement Steiermark, 2008 ¹ –2010	12 Unternehmen sowie Wirtschaftskammer Steiermark	2.400.000 EUR (davon 25 % EFRE, 25 % Land Steiermark, 50 % Eigenmittel der Projektträger)
18	Fast Forward Award 2010 (u.a. Verleihung eines Wirtschaftspreises), 2010	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. (Eigenprojekt)	363.800 EUR (davon 32,5 % EFRE, 32,5 % Land Steiermark, 35 % Eigenmittel des Projektträgers)
Zwischengeschaltete Förderstelle Wirtschaftsagentur Wien			
19	Förderaktion „Elektro-Nutzfahrzeuge“, 2014–2015 bzw. 2012–2013	Unternehmen A	61.874,99 EUR (davon 24,2 % EFRE, 24,2 % Land Wien)
20		Unternehmen B	60.000 EUR (davon 25 % EFRE, 25 % Land Wien)

¹ Änderung des Fördervertrags und Hinzunahme von Projektpartnern

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

(2) Der RH stellte zur Förderabwicklung der beiden überprüften Projekte in der Zuständigkeit der Förderstelle Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. (SFG) bei der Antragsbegutachtung und Abrechnungskontrolle folgendes fest:

- Die Begutachtung der Projektanträge (Projekte Nr. 17 und Nr. 18 Regionales Gründungsmanagement und Fast Forward Award 2010) erfolgte anhand von Checklisten mit überwiegend Formalkriterien. Die SFG qualifizierte die Förderung der Projekte als „Beihilfe für regionale Infrastruktur und Initiativen“. Die Erfüllung der in der Richtlinie angeführten sieben Beurteilungskriterien⁵⁴ der Förderungswürdigkeit dokumentierte die SFG anhand einer einzigen Checklisten-Frage, ohne das Ausmaß des jeweiligen Projekt-

⁵⁴ Gemäß Punkt 5.6.2 der Richtlinie war die Förderungswürdigkeit von Projekten primär nach folgenden Kriterien zu beurteilen:

- die technologie-, struktur- und regionalpolitische Relevanz des Projektes;
- die überregionale Bedeutung des Projektes;
- die Bedeutung der Infrastruktureinrichtung für die Beratung bzw. den Informationstransfer sowohl für anzusiedelnde Unternehmen als auch für die ansässigen Unternehmen in der Region;
- thematische Schwerpunktsetzung (jede Infrastruktureinrichtung soll nur auf ausgewählte Branchen ausgerichtet sein).

Darüber hinaus waren folgende zusätzliche Aspekte zu beurteilen:

- die Kooperation mit Universitäten, Fachhochschulen, berufsbildenden Schulen und privaten Forschungseinrichtungen,
- die Zusammenarbeit mit in der Region ansässigen Firmen,
- die Umweltrelevanz des Gesamtprojektes.

beitrags zu quantifizieren (bspw. Punktebewertung) oder nachvollziehbar zu erläutern.

- Die Prüfung der Angemessenheit der geplanten Projektkosten – bspw. im Verhältnis zur geplanten Leistung – war in beiden Fällen in den Unterlagen zur Antragsbegutachtung nicht dokumentiert.
- Die Begutachtung des Eigenprojekts (Nr. 18) erfolgte durch Mitarbeiter der SFG selbst. Den Beschluss über die Förderung unterfertigte u.a. ein Prokurist der SFG.
- Die Abrechnungskontrollen erfolgten auch beim Eigenprojekt (Nr. 18) durch Mitarbeiter der SFG. Eine Weisungsfreistellung sah die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems Steiermark nicht vor.

(3) Die Abwicklung der einzigen richtlinienbasierten Förderaktion des EFRE–Regionalprogramms Wien oblag der Förderstelle Wirtschaftsagentur Wien. Der RH stellte bei den zwei von ihm überprüften Projekten keine Mängel fest.

- 27.2** Der RH wies kritisch auf Mängel bei der Antragsbegutachtung von richtlinienbasierten EFRE–Projekten in der Steiermark sowie auf Interessenkonflikte bei Eigenprojekten, bei denen die Förderstelle SFG als Projektträger fungierte, hin.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die EFRE–relevanten Förder Richtlinien des Landes um Mindeststandards hinsichtlich der Antragsbegutachtung sowie zur Vermeidung potenzieller Interessenkonflikte zu ergänzen.

- 27.3** *Das Land Steiermark merkte zur Förderstelle SFG an, die überprüften Projekte entsprächen jedenfalls den Vorgaben bzw. Anforderungen der SFG–Richtlinie. Die Projektinhalte bzw. –auswirkungen seien ausführlich in den jeweiligen Vorlageberichten dargestellt worden. Zwischenzeitig seien Verbesserungen – auch auf Anregung der Prüfbehörde – hinsichtlich einer konkreteren Dokumentation der Erfüllung einzelner Beurteilungskriterien durchgeführt worden; die Projektselektion werde sowohl im Vorlagebericht als auch in der Beschlusscheckliste seither umfassender dokumentiert.*

Weiters teilte das Land mit, dass die Angemessenheit der geplanten Projektkosten bei beiden Projekten – anhand von Erfahrungswerten (Projekt Nr. 17, Regionales Gründungsmanagement) und Vergleichsanboten

Feststellungen zu ausgewählten richtlinienbasierten Förderfällen

bzw. Vergabevermerken (Projekt Nr. 18, Fast Forward Award 2010) – geprüft worden sei. Hinsichtlich einer detaillierten Dokumentation dieses Prüfungsschrittes seien ebenso bereits Verbesserungsmaßnahmen in der SFG umgesetzt worden.

Zur Begutachtung und zu den Abrechnungskontrollen eines Eigenprojektes durch Mitarbeiter der SFG selbst betonte das Land Steiermark, dass diese Vorgangsweise in dem durch die Prüfbehörde und die Europäische Kommission genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystem für die EFRE-Abwicklung geregelt sei. Die dort festgeschriebene personelle Trennung sei bei dem überprüften Eigenprojekt jedenfalls gewährleistet gewesen. Die Vorgangsweise der SFG habe somit den geltenden Regelungen entsprochen und ein Interessenkonflikt bzw. eine Befangenheit könne demnach nicht abgeleitet werden.

Zusammenfassend teilte das Land mit, dass im Bereich der Dokumentation die Anregungen des RH zur Kenntnis genommen würden bzw. in der Vergangenheit (nach der Abwicklung der geprüften Projekte und vor der RH-Prüfung) bereits entsprechende Verbesserungsmaßnahmen in diesem Bereich gesetzt worden seien.

- 27.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die Vorlageberichte der Förderstelle SFG zu beiden überprüften Projekten ausführliche Projektbeschreibungen enthielten, jedoch – ebenso wie die Checklisten zur Antragsprüfung – keine nachvollziehbare Bewertung ihrer Förderungswürdigkeit gemäß den geltenden sieben Kriterien der SFG-Richtlinie. Der RH unterstrich die Bedeutung einer nachvollziehbar dokumentierten Antragsbegutachtung für ein transparentes Auswahlverfahren.

Bezüglich der Prüfung der Angemessenheit geplanter Projektkosten hielt der RH gegenüber dem Land Steiermark neuerlich fest, dass dieser Prüfschritt bei beiden überprüften Projekten in den Unterlagen zur Antragsbegutachtung nicht dokumentiert war.

Zum gegenständlichen Eigenprojekt stellte der RH klar, dass Mitarbeiter der SFG (als Fördergeber und zugleich Angestellte des Fördernehmers) mit der Projektbegutachtung und –genehmigung sowie der Abrechnungskontrolle betraut waren und das Förderungsübereinkommen u.a. mit dem Geschäftsführer der SFG (als Förderwerber bzw. ranghöchsten Vertreter der SFG) unterzeichneten. Der RH erachtete eine derartige Konstellation – trotz personeller Funktionstrennung – im Widerspruch zu einer unbefangenen und objektiven Aufgabenwahrnehmung.

Der RH hielt daher seine Kritik und Empfehlung aufrecht.

Schlussempfehlungen

28 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA, Länder Steiermark und Wien

(1) Das BKA in seiner Verantwortung als haushaltsleitendes Organ für den EFRE sowie die Länder Steiermark und Wien sollten für die Programmperiode 2014–2020 die erforderlichen Schritte ehestens in die Wege leiten, um die Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Verwaltungsbehörde und den programmverantwortlichen Landesstellen zu finalisieren. (TZ 7)

(2) Um das Risiko von Zahlungsunterbrechungen bzw. Aussetzungen von Zwischenzahlungen durch die Europäische Kommission zu minimieren, sollten das BKA und die Länder Steiermark und Wien für die Programmperiode 2014–2020 organisatorische Vorkehrungen treffen, um den finanziellen Risiken von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem rechtzeitig entgegenzuwirken. (TZ 9)

Länder Steiermark und Wien

(3) Die Länder Steiermark und Wien sollten die Gründe für die nicht zur Gänze ausgeschöpften EFRE-Mittel analysieren, um daraus für die Programmperiode 2014–2020 Schlussfolgerungen für eine präzisere Planung zu gewinnen. (TZ 8)

(4) Die Länder genehmigten den Einzelentscheidungsprojekten im Durchschnitt höhere öffentliche Mittel als den richtlinienbasierten Projekten. Um dieses erhöhte finanzielle Risiko zu reduzieren, sollten die Länder Steiermark und Wien geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns, insbesondere der Entscheidungsfindung und der Projektauswahl, zu erhöhen. (TZ 10)

(5) Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten sollten die Länder Steiermark und Wien in Förderrichtlinien oder sonstigen Fördervorschriften die Genehmigung von EFRE-Förderungen davon abhängig machen, dass die Projektträger mit der Leistung nicht oder nur mit schriftlicher Zustimmung der Förderabwicklungsstelle schon vor der Förderzusage beginnen. (TZ 15)

(6) Im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung wären die geplanten Projektausgaben sowohl hinsichtlich Erforderlichkeit als auch Angemessenheit im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und -ergebnissen zu überprüfen. Die Vergleichsmaßstäbe

Schlussempfehlungen

und Ergebnisse der Prüfung wären nachvollziehbar zu dokumentieren. Weiters sollten Checklisten die Fragen, inwieweit der Projektumfang für die Zielerreichung erforderlich und die geplanten Projektausgaben angemessen sind, ausreichend berücksichtigen. (TZ 17)

(7) Die Länder Steiermark und Wien sollten geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Begutachtung von Projekten treffen. (TZ 19)

(8) Um verursachergerechte Rückforderungen zu gewährleisten, sollten die Länder Steiermark und Wien in den EFRE-Förderrichtlinien für die Periode 2014–2020 bzw. jedenfalls in den Fördervereinbarungen die EU-spezifischen Rückforderungsgründe näher definieren – darunter auch Fälle, in denen Rückzahlungen an den EFRE durch die zwischengeschalteten Stellen zu erfolgen hätten. (TZ 21)

(9) Die Länder Steiermark und Wien sollten bei EFRE-Einzelentscheidungen überprüfbare, aussagekräftige ergebnisorientierte Zielindikatoren verwenden und angemessene Zielwerte – im Verhältnis zu den Projektbudgets – mit den Projektträgern vereinbaren. Bei investiven Projekten mit hohen öffentlichen Förderungen wären – mit zeitlichem Abstand zur Fertigstellung – Evaluierungen der Nutzung vorzunehmen. (TZ 24)

(10) Die Länder Steiermark und Wien sollten Gleichstellungsziele für die Programmperiode 2014–2020 formulieren und den geplanten Projektbeitrag zur Gleichstellung anhand davon abgeleiteter Mindestkriterien prüfen. (TZ 26)

BKA

(11) Zur Gewährleistung eines ausreichenden Maßes an Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit wäre für die Programmperiode 2014–2020 eine EFRE-Abwicklungsrichtlinie (insbesondere mit Verfahrensanleitungen) als Basis der EFRE-Förderungsvergabe für das österreichweite einzige EFRE-Regionalprogramm zu erstellen, um künftig Einzelentscheidungen zu vermeiden. Die Mindestinhalte dieser Richtlinie sollten sich an der Allgemeinen Rahmenrichtlinie 2014 des Bundes orientieren. (TZ 5)

(12) Zur besseren Nachvollziehbarkeit der Rechtsgrundlagen von Förderentscheidungen sollte im EFRE-Monitoring auch die Art der Fördergewährung (Einzelentscheidung oder Förderrichtlinie) erfasst und getrennt ausgewiesen werden. (TZ 6)

Land Steiermark

(13) Um die Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit der Projektauswahl sicherzustellen, sollte das Land Steiermark künftig für alle Projektarten – auch für Eigenprojekte (bei denen Fördergeber auch Fördernehmer ist) – Auswahlprozesse schaffen, die den Anforderungen der Europäischen Kommission an ein angemessenes, transparentes Auswahlverfahren entsprechen. (TZ 13)

(14) In Entsprechung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit der Strukturfondsmittel sollte das Land Steiermark künftig landesgesetzlich vorgeschriebene Aufgaben nicht aus EFRE-Fördermitteln, sondern aus Mitteln des Landesbudgets finanzieren. (TZ 13)

(15) Zur besseren Nachvollziehbarkeit sollte die Förderstelle Magistrat Graz die wesentlichen Eckpunkte der Beratungsgespräche schriftlich in den Förderakten festhalten. (TZ 14)

(16) Das Land Steiermark sollte sicherstellen, dass im Rahmen der Antragsprüfung auf die Einhaltung der im Antrag geforderten Voraussetzungen geachtet wird. Fehlende Unterlagen oder Antragsangaben (z.B. quantifizierbare Ergebnisse) wären in der Checkliste zu vermerken und vom Antragsteller nachzufordern. (TZ 16)

(17) Das Land Steiermark sollte – insbesondere bei Eigenprojekten – die im Verwaltungs- und Kontrollsystem beschriebenen Verfahren einhalten und die Entscheidungsfindung und Genehmigungsschritte nachvollziehbar dokumentieren. (TZ 20)

(18) Das Land Steiermark sollte bei Eigenprojekten alle für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln erforderlichen Mindestelemente schriftlich festhalten. (TZ 21)

(19) Um potenzielle Interessenkonflikte auszuschließen, sollte das Land Steiermark die Abrechnungskontrollen von Eigenprojekten anderen Dienststellen übertragen. (TZ 22)

(20) Das Land Steiermark sollte auch bei EFRE-Einzelentscheidungen auf die Einhaltung der in Fördervereinbarungen bzw. Werkverträgen vereinbarten Berichtspflichten (Berichtstermine und -mindestinhalte) achten und die Beurteilung der Projektumsetzung und Zielerreichung – in Anlehnung an die Vorgangsweise im Land Wien – nachvollziehbar dokumentieren. (TZ 23)

Schlussempfehlungen

Land Wien

(21) In Umsetzung der EU-Vorgabe sollte das Land Steiermark das Thema Gleichstellung als horizontale Anforderung bei der Antragstellung, –begutachtung und Projektbeurteilung durchgängig berücksichtigen. (TZ 26)

(22) Das Land Steiermark sollte die EFRE-relevanten Förderrichtlinien des Landes um Mindeststandards hinsichtlich der Antragsbegutachtung sowie zur Vermeidung potenzieller Interessenkonflikte ergänzen. (TZ 27)

(23) Um den zeitlichen und inhaltlichen Nachbesserungsaufwand zu verringern, sollte das Land Wien gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und Vollständigkeit von Förderanträgen im Zuge der Beratung und Betreuung von potenziellen Förderwerbern setzen. (TZ 14)

(24) Im Interesse einer objektiven und einheitlichen Projektbeurteilung sollte das Land Wien einen Kriterienkatalog für die Punktevergabe im Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien erstellen und für verbindlich erklären. (TZ 16)

(25) Um die Weiterführung von geförderten Projekten sicherzustellen, sollte das Land Wien von den Antragstellern auch tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung abverlangen. (TZ 18)

(26) Um mit den eingesetzten Fördermitteln einen möglichst hohen Nutzen zu erzielen, sollte das Land Wien bei der Projektbegutachtung auf die Abgrenzung des Fördergegenstands von den Kernaufgaben öffentlicher Projektträger achten. (TZ 18)

(27) Das Land Wien sollte die Daten über die Art der Nutzung eines mit Fördermitteln errichteten Gebäudes – auch rückwirkend für die Jahre 2012 bis 2014 – vom Projektträger einfordern und ordnungsgemäß beurteilen, ob die Förderung widmungsgemäß verwendet wurde. (TZ 25)



Bericht des Rechnungshofes

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	379
Abkürzungsverzeichnis _____	380

BKA
BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie
des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

KURZFASSUNG _____	381
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	390
Rechtliche Rahmenbedingungen _____	391
Rechtsgrundlagen _____	391
Änderungen der Satzung _____	392
Erfüllung des Stiftungszwecks _____	397
Zweck der Stiftung _____	397
Erfassung des Sammlungsguts _____	398
Bewahrung des Sammlungsguts _____	400
Vermittlungstätigkeit des Freilichtmuseums _____	402
Ausbau des Freilichtmuseums _____	405
Stiftungsvermögen _____	414
Finanzielle Lage _____	416
Bilanzierung _____	416
Aktiva _____	417
Passiva _____	418

Inhalt



Ergebnisrechnung	420
Interne Dokumentation und Kontrolle	423
Förderungen	427
Gewährte Förderungen	427
Umsetzung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln	429
Förderungen durch die Länder	432
Schlussempfehlungen	434
ANHANG	
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	439

Tabellensverzeichnis

Tabelle 1:	Zusammensetzung und Aufgaben der Stiftungsorgane_	393
Tabelle 2:	Besucheranzahl _____	404
Tabelle 3:	Genehmigung der Projekte des Masterplans _____	409
Tabelle 4:	Stand der Umsetzung der Projekte des Masterplans __	413
Tabelle 5:	Zusammensetzung des Stiftungsvermögens _____	415
Tabelle 6:	Bilanz des Freilichtmuseums – Aktiva _____	417
Tabelle 7:	Bilanz des Freilichtmuseums – Passiva _____	419
Tabelle 8:	Gewinn- und Verlustrechnung des Freilichtmuseums__	420
Tabelle 9:	Anteil der Förderungen an den gesamten Einnahmen__	421
Tabelle 10:	Entwicklung von Mitarbeiterstand und Überstunden __	422
Tabelle 11:	Für den laufenden Betrieb erhaltene Förderungen __	427

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARR 2004	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BSFG	Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
ff.	fortfolgend(e)
Freilichtmuseum	Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum
GmbHG	GmbH-Gesetz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
ICOM	International Council of Museums
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
URG	Unternehmensreorganisationsgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Die dauernde Erhaltung der Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum in Stübing bei Graz war von jährlichen Förderungszusagen der Länder und des Bundes abhängig. Die Finanzierung des Betriebs war nur durch die jährliche Gewährung von Fördermitteln sichergestellt. Diese Fördermittel hatten vor allem das Land Steiermark, das BMLFUW und das Kulturressort gewährt; sie stiegen von rd. 463.000 EUR (2012) auf rd. 1,24 Mio. EUR (2014) an.

Das Sammlungsgut bestand aus 97 historischen Bauten der bäuerlichen Volksarchitektur aus ganz Österreich und geschätzten 130.000 Gegenständen an beweglichem Sammlungsgut. In den letzten zehn Jahren wurden davon erst rd. 19.000 Exponate inventarisiert und in einer IT-Datenbank erfasst.

Ein jährlicher volkscundlicher Themenschwerpunkt bildete in Form einer Sonderausstellung, zusätzlicher Veranstaltungen und Führungen über die gesamte Saison den Fokus der Vermittlungsarbeit. Im Rahmen seiner Veranstaltungen hob das Freilichtmuseum bei der länderspezifischen Vermittlung von Brauchtum vornehmlich steirische Traditionen hervor, obwohl der Stiftungszweck auch Lehrveranstaltungen sowie andere Aktivitäten für alle Länder Österreichs vorsah.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Erfüllung des Stiftungszwecks, der finanziellen Entwicklung der Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum (Freilichtmuseum), der widmungsgemäßen Verwendung der erhaltenen Förderungen sowie der Abwicklung der Förderungen durch das BMLFUW und das Kulturressort¹. Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfah-

¹ Seit März 2014 ist das BKA das für Kultur zuständige Ressort; vor März 2014 lag die Zuständigkeit beim BMUKK.

Kurzfassung

ren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Änderungen der Satzung

Seit der Satzungsänderung vom Juli 2013 war nicht mehr das Kuratorium, sondern der im Wesentlichen aus Vertretern des Landes Steiermark bestehende Verwaltungsrat das oberste Entscheidungsorgan des Freilichtmuseums. Damit verlagerte sich die Verantwortung für das Freilichtmuseum weg vom Bund und den neun Ländern hin zum Land Steiermark. (TZ 3)

Im Zuge des ab Mitte 2010 zwischen den beteiligten Bundesministerien und den Ländern einsetzenden Diskussionsprozesses wurde die Struktur des Freilichtmuseums evaluiert und mit der Satzung vom 2. Juli 2013 so neu organisiert, dass nunmehr die Entscheidungen im mit maximal acht Mitgliedern besetzten Verwaltungsrat und nicht mehr in dem bis zu 25 Mitglieder starken Kuratorium zu treffen waren. Der Entschließung des Nationalrats vom Juli 2010 war, auch wenn dies beim Freilichtmuseum letztlich zum Ausscheiden der Bundesminister aus dem beschlussfassenden Organ führte, entsprochen worden. (TZ 3)

Zweck der Stiftung

Der in der Satzung definierte Zweck bestand „... in der immerwährenden Erhaltung des bestehenden Österreichischen Freilichtmuseums und somit in der Bewahrung eines wissenschaftlich wertvollen, unwiederbringlichen Kulturgutes aus dem Bereich der gesamten Republik Österreich.“ Die Satzung verpflichtete den Geschäftsführer, ein langfristiges Museumskonzept zu erstellen. Für das Freilichtmuseum lag kein langfristiges Museumskonzept vor, das die Grundlage für die strategische Ausrichtung bildet. (TZ 4)

Erhaltung des Freilichtmuseums

In rund zehn Jahren wurden erst rd. 15 % des auf etwa 130.000 Gegenstände geschätzten Sammlungsguts inventarisiert. Bei gleichbleibendem Tempo wären sämtliche Gegenstände erst in rd. 60 Jahren vollständig erfasst. Für die Inventarisierung lagen keine schriftlichen Richtlinien vor. (TZ 5)

Bei neuem Sammlungsgut war bei der Vergabe der Inventarnummer die eindeutige Zuordnung zum Inventar nicht gewährleistet, weil zwischen der Erfassung im Eingangsbuch und der Vergabe der Inventarnummer einige Monate verstreichen konnten. Somit bestand das Risiko, dass Exponate bei der Vergabe der Inventarnummer nicht mehr zuordenbar waren oder verwechselt wurden. (TZ 6)

Bewahrung des Sammlungsguts

Für die Befreiung der weitgehend aus Holz bestehenden historischen Bauten von Schädlingen setzte das Freilichtmuseum eine feuchtegeregelte Warmluftbehandlung ein. Die Gründe, die zur Auswahl des mit der Schädlingsbekämpfung der historischen Bauten beauftragten Unternehmens führten, waren nicht dokumentiert. (TZ 7)

Über den Erhaltungszustand der historischen Bauten gab es keine Bestandserhebung. Kalkulationen über die jährlichen Instandhaltungskosten der historischen Bauten und des Inventars hatte die Geschäftsführung nicht durchgeführt. (TZ 8)

Vermittlungstätigkeit des Freilichtmuseums

Die Anzahl der angebotenen Veranstaltungstage war trotz steigender Tendenz im Branchenvergleich immer noch eher niedrig. Ein Gutachten vom März 2011 hielt fest, dass vergleichbare Freilichtmuseen in Österreich zwischen 59 und 64 Veranstaltungstage jährlich anboten, während das Freilichtmuseum 33 Veranstaltungstage aufwies. Im überprüften Zeitraum stieg das Veranstaltungsangebot von 36 Tagen im Jahr 2012 auf 50 Tage im Jahr 2014 kontinuierlich an. (TZ 9)

Da 2014 bereits 23 % aller Besucher das Freilichtmuseum im Rahmen von Großveranstaltungen besuchten, war auf die für den Erfolg wichtigen Großveranstaltungen hinzuweisen. Die Erweiterung der Adventveranstaltungen wirkte sich auf die Besucherstatistik positiv aus. Bei Großveranstaltungen wirkten zwischen rd. 900 und rd. 1.400 Helfer mit, die das Freilichtmuseum in seinen Besucherzahlen erfasste. Helfer bei Großveranstaltungen stellten keine Besucher, sondern Mitwirkende dar. (TZ 10)

Kurzfassung

	Besucheranzahl			
	2012	2013	2014	Entwicklung
		Anzahl		in %
Besucher pro Jahr	53.786	61.857	60.370	12
abzüglich Helfer bei Großveranstaltungen	- 857	- 1.403	- 1.214	42
Besucher ohne Helfer bei Großveranstaltungen	52.929	60.454	59.156	12
davon bei Großveranstaltungen:	7.247	11.281	13.480	86
<i>Erlebnistag</i>	2.819	1.498	5.078	80
<i>Kindererlebnistag</i>	313	3.194	2.929	836
<i>Adventveranstaltungen</i>	4.115	4.069	5.473	33
<i>Jubiläumsveranstaltung</i>		2.520		-

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Ausbau des Freilichtmuseums

Der Geschäftsführer des Freilichtmuseums entwickelte zwar einen Masterplan, der eine Reihe von Projekten auflistete, die der positiven Entwicklung des Freilichtmuseums dienen sollen. Dieser Plan enthielt aber nur bei einem Projekt, nämlich der Erweiterung der gastronomischen Versorgung im Museumsgelände durch den Aufbau des „Gasthauses zum Göller“, pauschale Angaben von „Experten der Gastronomie“ zu der mit dem Projekt erwarteten Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Bei drei der vier im Jänner 2013 vom Vorstand zur Umsetzung festgelegten Projekte fehlten entsprechend quantifizierte Angaben über den mit diesen Projekten zu erreichenden Nutzen. Beispielsweise fehlten beim Projekt „Adaptierung des Ausstellungsgebäudes“ Angaben darüber, mit wie vielen Tagungen und Veranstaltungen nach einer erfolgten Adaptierung gerechnet werden kann und welche zusätzlichen Erlöse aus einer derartigen Nutzung erzielbar wären. (TZ 11)

Das dem Verwaltungsrat am 17. Juli 2013 vom Geschäftsführer vorgelegte Entwicklungskonzept enthielt keine quantifizierten Angaben über den mit den einzelnen Projekten zu erreichenden Nutzen. Zu den von einem Mitglied gegen den Ankauf bzw. die Anmietung der Grundflächen in Gratwein-Au vorgebrachten Einwänden – diese können zu Folgekosten führen – lag noch kein entsprechender ergänzender Bericht vor, in der zu den aufgezeigten Problemen Lösungen erarbeitet wurden. (TZ 12)

Im Gegensatz zu den anderen bereits umgesetzten bzw. in Umsetzung befindlichen Projekten des Masterplans war für die Errichtung der Kanal-, Wasser- und IT-Leitungen keine eigene Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat protokolliert. Zu diesem Projekt lag daher neben dem Beschluss über das Budget 2014 lediglich der Grundsatzbeschluss des Verwaltungsrats vom 3. Oktober 2013 vor. (TZ 12)

Der zum künftigen Betrieb des Gasthauses im Museumsareal vorgelegte Businessplan bezifferte zwar die erwarteten Umsätze, nicht jedoch die mit dem Vorhaben verbundenen Aufwendungen. Beim realistischen Szenario wären aus dem Differenzbetrag von geplanten Umsatzerlösen und Personalkosten in Höhe von rd. 98.000 EUR noch die erforderlichen Sachaufwendungen zu finanzieren. Damit war der „nach Aussagen von Experten der Gastronomie“ bei 60.000 Besuchern erreichbare jährliche Reingewinn von 100.000 EUR (siehe TZ 11) nicht nachvollziehbar. (TZ 13)

Stand der Umsetzung der Projekte des Masterplans

Projekt	Durchführung	Aufwendungen	Förderung Land Steiermark
Ankauf Grundflächen (1.411 m ²) samt „Gasthaus zum Freilichtmuseum“	Kaufvertrag vom 18. Oktober 2013	netto 210.774,64 EUR	210.000 EUR
Ankauf von Grundflächen (6.235 m ²) in Gratwein-Au	Kaufvertrag vom 21. März 2014	netto 265.707,44 EUR	261.629 EUR
Miete von Grundflächen (4.998 m ²) in Gratwein-Au	Miete ab 1. September 2014	monatlich pauschal 580 EUR	
Kanalisation, Wasser- und IT-Leitungen	November 2014	noch nicht abgerechnet	
Erweiterung gastronomisches Angebot im Museumsareal	Baubewilligung am 10. März 2015	in Umsetzung	
Vorplatzgestaltung, Abbruch altes „Gasthaus zum Freilichtmuseum“	noch nicht begonnen		
Adaptierung des Ausstellungsgebäudes	noch nicht begonnen		

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Von den sieben im Masterplan angeführten Projekten waren drei umgesetzt. Mit der Errichtung des Gasthauses im Museumsareal wurde begonnen. Eine abschließende und gesamthafte Beurteilung aller vom Verwaltungsrat genehmigten Projekte war somit noch nicht möglich. (TZ 14)

Kurzfassung

Stiftungsvermögen

Seit der Satzungsänderung vom Juli 2013 zählte das Inventar nicht mehr zum Stiftungsstammvermögen. Dies widersprach dem 1986 festgelegten Zweck der immerwährenden Erhaltung des Freilichtmuseums, zumal das historische Inventar einen essentiellen Bestandteil des Freilichtmuseums bildete. (TZ 15)

Bilanzierung

Das Freilichtmuseum wich bei der Bilanzierung vereinzelt von den Vorschriften des UGB ab, wofür jedoch keine internen Bilanzierungsrichtlinien vorlagen. Aus dem Rechnungsabschluss war nicht erkennbar, in welchen Positionen er vom UGB abwich und inwieweit diese Abweichungen bereits in Vorjahren erfolgt waren. (TZ 16)

Aktiva und Passiva

Die Aktiva des Freilichtmuseums bestanden im Wesentlichen aus dem Anlagevermögen. Im Jahr 2014 wies es eine Anlagenintensität von 84 % aus. In der Anlagenbuchhaltung des Freilichtmuseums waren die beweglichen historischen Sammlungsgüter nicht enthalten und Neuzugänge zum historischen Sammlungsgut wurden in der Buchhaltung nicht erfasst. (TZ 17)

Die per Bescheid vom 2. Juli 2013 erlassene Satzungsänderung führte im Jahr 2013 zu einer Neubewertung des Stiftungsstammvermögens. Es wurden jene Posten des Anlagevermögens als Stiftungsstammvermögen angesetzt, die in der Satzung ausdrücklich als solches aufgezählt wurden. Das Stiftungsstammvermögen betrug 2,07 Mio. EUR. (TZ 18)

Ergebnisrechnung

Anteil der Förderungen an den gesamten Einnahmen

	2012	2013	2014	Entwicklung
	in 1.000 EUR ¹			in %
Umsatzerlöse	653	816	906	39
für den laufenden Betrieb erhaltene Förderungen	463	1.245	1.241	168
Sonderförderungen für den Masterplan	-	-	472	-
Summe	1.116	2.061	2.619	135
	in %			
Anteil Gesamtförderungen an Summe	42	60	65	58

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Trotz den um 39 % gestiegenen Umsatzerlösen hing die Erhaltung des Freilichtmuseums im überprüften Zeitraum stark von den gewährten Förderungen – im Jahr 2014 trugen diese zu 65 % zu den Einnahmen bei – ab. Ein Berater hatte 2011 empfohlen, die von den Mitarbeitern geleisteten Überstunden zu reduzieren. Das Freilichtmuseum setzte diese Empfehlung nicht um. Von 2012 bis 2014 kam es zu einem Anstieg der Überstunden von 48 %. (TZ 19)

Interne Dokumentation und Kontrolle

Die in den Jahren 2013 und 2014 vorgelegten Jahresberichte waren unzureichend, weil sie nicht alle in der Satzung vorgegebenen Bestandteile enthielten. In beiden Jahren legte der Geschäftsführer – abgesehen vom Budget – jeweils die Arbeitsvorhaben und die Veranstaltungen nur für das nächste Kalenderjahr vor. Auf die darauf folgenden zwei Kalenderjahre ging der Jahresbericht nicht ein. Weiters enthielten die Jahresberichte keine Beschreibung der Maßnahme zur Zielerreichung. Es gab auch nur teilweise Pläne für den Personal- und Sachmitteleinsatz. (TZ 20)

Der Geschäftsführer hielt den in der Satzung für Investitionen vorgeschriebenen Genehmigungsprozess bis auf ein 2013 beschafftes Regalsystem ein. Der Verwaltungsrat prüfte die Einhaltung der genehmigungspflichtigen Investitionsgrenzen nicht. (TZ 20)

Kurzfassung

Der Geschäftsführer erstellte das in der Satzung vorgesehene langfristige Museumskonzept sowie den Entwurf der Richtlinie für die Arbeit des Freilichtmuseums nicht. Der Verwaltungsrat hatte zwar am 23. April 2014 auf die noch fehlende Richtlinie für die Arbeit des Freilichtmuseums hingewiesen, jedoch dieses Thema sowie das Fehlen des langfristigen Museumskonzepts nicht weiter verfolgt. (TZ 21)

Hinsichtlich des Überwachungs- und Kontrollsystems bestanden weder schriftliche Handlungsanleitungen und Aufgabenzuteilungen noch schriftliche Vertretungsregelungen. (TZ 22)

Gewährte Förderungen

Für den laufenden Betrieb erhaltene Förderungen				
Fördergeber	2012	2013	2014	Entwicklung 2012 bis 2014
		in EUR		in %
BMLFUW	0	130.000	130.000	-
Kulturressort	73.000	73.000	73.000	0
Land Burgenland	1.820	1.820	1.820	0
Land Kärnten	4.000	3.800	3.800	- 5
Land Niederösterreich	0	0	0	0
Land Oberösterreich	7.300	7.300	7.300	0
Land Salzburg	6.700	0	0	- 100
Land Steiermark	350.000	1.000.000	1.000.000	+ 186
Land Tirol	7.300	7.300	7.300	0
Land Vorarlberg	6.000	6.000	7.300	+ 22
Land Wien	7.300	7.300	7.300	0
Gemeinde Deutschfeistritz	0	8.000	3.500	-
Gesamt	463.420	1.244.520	1.241.320	+ 168

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Der Bestand des Freilichtmuseums war von jährlich beantragten Förderungen abhängig und somit nicht langfristig abgesichert. Langfristige vertragliche Vereinbarungen, die den Bestand der Stiftung absichern, lagen jedoch nicht vor. (TZ 23)

Umsetzung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln

Das BKA und das BMLFUW sprachen entgegen den Vorgaben der ARR 2004, wonach Einzelförderungen grundsätzlich Vorrang gegenüber Gesamtförderungen einzuräumen wäre, dem Freilichtmuseum Gesamtförderungen zu. (TZ 24)

Das Kulturressort trug mit seiner Zusage aus 2013, das Freilichtmuseum über fünf Jahre weiter mit jährlich 73.000 EUR zu fördern, auch zur Umsetzung der Entschließung des Nationalrats und damit zur Absicherung des Fortbestands des Freilichtmuseums bei. (TZ 25)

Das BMLFUW benötigte für die Bearbeitung der Förderungsanträge des Freilichtmuseums der Jahre 2012 bis 2014 zwischen acht und elf Monaten. Erst im Oktober oder Dezember des Jahres, für das die Förderung beantragt war, erfuhr das Freilichtmuseum vom BMLFUW, ob dieses die beantragte Förderung gewährte oder nicht. Die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmung, wonach erst nach Gewährung der Förderung mit der Leistung begonnen werden sollte, war dadurch für das Freilichtmuseum erschwert. Unter den vom BMLFUW für das Jahr 2013 als förderungswürdig anerkannten Leistungen des Freilichtmuseums lagen keine vor, die dem BMLFUW im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen die Rechtfertigung eröffnet hätte, eine Förderung im Nachhinein zu gewähren. (TZ 25)

Förderungen durch die Länder

Auch nach der Verlagerung der Verantwortung für das Freilichtmuseum hin zum Land Steiermark legte die Satzung weiterhin die gesamtösterreichische Bedeutung des Freilichtmuseums fest. Dennoch lag bei der länderspezifischen Vermittlung ein starker Fokus auf dem steirischen Brauchtum. (TZ 26)

Im Hinblick auf die gesamtösterreichische Bedeutung des Freilichtmuseums waren Projektförderungen durch die Länder, also auch durch die Länder Niederösterreich und Salzburg, rechtfertigbar. (TZ 26)

Kenndaten der Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Rechtsgrundlage	Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, BGBl. Nr. 11/1975 Stiftungssatzung vom 31. Jänner 2014			
Rechtsform	Gemeinnützige Stiftung			
Organe der Stiftung	Verwaltungsrat Kuratorium Geschäftsführung			
Stiftungszweck	Erhaltung des bestehenden Österreichischen Freilichtmuseums und Bewahrung eines wissenschaftlich wertvollen, unwiederbringlichen Kultur-gutes aus der gesamten Republik Österreich; wissenschaftliche Dokumentation historisch bedeutsamer Beispiele der österreichischen Volksarchitektur sowie der bäuerlichen Siedlungs-, Wirtschafts- und Lebensformen; Lehrveranstaltungen sowie andere Aktivitäten für Lehre und Forschung, Schule und Volksbildung für alle Länder Österreichs.			
Gebarung	2012	2013	2014	Entwicklung
		in 1.000 EUR		in %
Erträge	1.168	2.115	2.182	87
<i>davon Förderungen für laufenden Betrieb</i>	463	1.245	1.241	168
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	- 326	79	103	
Investitionen	32	310	402	
Sonderförderungen	-	-	472	
		Anzahl		
Besucher	53.786	61.857	60.370	12
		VZÄ im Jahresdurchschnitt		
Beschäftigtenstand	24	26	28	17

Quelle: Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von April bis Mai 2015 die Gebarung der Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum (Freilichtmuseum) in Stübing bei Graz sowie die Vergabe von Förderungen an das Freilichtmuseum durch das BMLFUW und durch das Kulturressort². Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

² Seit März 2014 ist das BKA das für Kultur zuständige Ressort; vor März 2014 lag die Zuständigkeit beim BMUKK.

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung

- der Erfüllung des Stiftungszwecks,
- der finanziellen Entwicklung des Freilichtmuseums,
- der widmungsgemäßen Verwendung der erhaltenen Förderungen sowie
- der Abwicklung der Förderungen durch das BMLFUW und das Kulturressort.

Zudem war Ziel der Überprüfung, inwieweit die Vorgaben der Entschließung des Nationalrats³ vom 7. Juli 2010 erfüllt wurden.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2012 bis 2014 und bezog, sofern prüfungsrelevant, zeitlich vorgelagerte Sachverhalte ein.

(2) Zu dem im Oktober 2015 an das Freilichtmuseum, die Steiermärkische Landesregierung, das BMLFUW und das BKA übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA im Oktober 2015, das BMLFUW im November 2015, das Freilichtmuseum und die Steiermärkische Landesregierung im Dezember 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das Freilichtmuseum im März 2016. Gegenäußerungen des RH zu den Stellungnahmen der Steiermärkischen Landesregierung, des BMLFUW und des BKA waren nicht erforderlich.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Rechtsgrundlagen

- 2** Der seit 1962 bestehende Verein „Österreichisches Freilichtmuseum“ wurde 1986 aufgelöst und das Vereinsvermögen in die neu errichtete „Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum“ übertragen, um eine immerwährende Erhaltung des Sammlungsgutes zu gewährleisten.

Für das Freilichtmuseum waren im überprüften Zeitraum die Vorgaben des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes (BSFG) und die Stiftungssatzungen maßgebend. Die letztgültige Satzung schrieb die Berücksichtigung des allgemeinen Aufgabenkatalogs des Internationalen Museums-

³ 817 der Beilagen XXIV. GP – Ausschussbericht NR – Entschließung

Rechtliche Rahmenbedingungen

rats (International Council of Museums – ICOM⁴) für Freilichtmuseen in Form der ICOM-Deklaration von 1957 sowie der Neufassung der ICOM-Deklaration von 1982 vor. Zudem galten sinngemäß die Bestimmungen des GmbH-Gesetzes (GmbHG) und des Unternehmensreorganisationsgesetzes (URG).

Änderungen der Satzung

- 3.1** (1) Im überprüften Zeitraum fanden drei Satzungsänderungen statt, die sich maßgeblich auf die Stiftungsorgane des Freilichtmuseums auswirkten. Der Stiftungszweck blieb bei sämtlichen Satzungsänderungen unverändert.

Nachstehende Übersicht zeigt die Auswirkungen der Satzungsänderungen auf die Zusammensetzung und die Aufgaben der Stiftungsorgane Kuratorium, Vorstand (bis 1. Juli 2013 eingerichtet), Geschäftsführung und Verwaltungsrat (ab 2. Juli 2013 eingerichtet):

⁴ ICOM (International Council of Museums) ist die internationale Organisation für Museen und Museumsfachleute und fungiert als Netzwerk für den fachlichen Austausch von Museumsarbeit. Die Ethischen Richtlinien für Museen der ICOM stellen allgemein akzeptierte Prinzipien und Verhaltensrichtlinien der internationalen Museumsgemeinschaft dar und gelten als Minimalstandards für Museen. Die Museen anerkennen mit der Mitgliedschaft bei ICOM deren Ethische Richtlinien.

Tabelle 1: Zusammensetzung und Aufgaben der Stiftungsorgane

Organe	Satzung 18.5.2006 – 23.7.2012	Satzung 24.7.2012 – 1.7.2013	Satzung 2.7.2013– 30.1.2014	Satzung seit 31.1.2014
Kuratorium				
<i>Zusammensetzung</i>	5 Bundesminister	3 Mitglieder entsandt vom Land Steiermark	3 – 6 Mitglieder entsandt vom Land Steiermark	3 – 6 Mitglieder entsandt vom Land Steiermark
	9 Landeshauptleute	Vorstandsmitglieder	3 Mitglieder entsandt vom Verwaltungsrat	3 Mitglieder entsandt vom Verwaltungsrat
	6 Vorstandsmitglieder		max. 11 weitere Vertreter (Einladung erfolgt durch das konstituierte Kuratorium)	max. 11 weitere Vertreter (Einladung erfolgt durch das konstituierte Kuratorium)
	max. 5 weitere Vertreter			
<i>Wesentliche Aufgaben</i>	Beschluss über: – vermögensrechtliche Angelegenheiten – Richtlinien der Arbeit der Stiftung – Änderung der Satzung Genehmigung von: – Berichten des Vorstandes – Rechnungsabschlüssen Bestellung des Geschäftsführers	Beschluss über: – vermögensrechtliche Angelegenheiten – Richtlinien der Arbeit der Stiftung – Änderung der Satzung Genehmigung von: – Berichten des Vorstandes – Rechnungsabschlüssen Bestellung des Geschäftsführers	beratende Tätigkeit Abgabe von Empfehlungen	beratende Tätigkeit Abgabe von Empfehlungen
Vorstand				
<i>Zusammensetzung</i>	Präsident 2 Vizepräsidenten Finanzreferent Finanzreferent Stellvertreter Geschäftsführer	Präsident 2 Vizepräsidenten Finanzreferent Finanzreferent Stellvertreter Geschäftsführer	kein Stiftungsorgan mehr	kein Stiftungsorgan mehr
<i>Wesentliche Aufgaben</i>	Verwaltung der Stiftung Erstellung von: – Rechnungsabschluss – Jahresbericht Kontrolle des Geschäftsführers	Verwaltung der Stiftung Erstellung von: – Rechnungsabschluss – Jahresbericht Kontrolle des Geschäftsführers		

Fortsetzung Tabelle 1: Zusammensetzung und Aufgaben der Stiftungsorgane

Organe	Satzung 18.5.2006 – 23.7.2012	Satzung 24.7.2012 – 1.7.2013	Satzung 2.7.2013– 30.1.2014	Satzung seit 31.1.2014
Geschäftsführung				
<i>Wesentliche Aufgaben</i>	laufende Verwaltung und Besorgung der Geschäfte	laufende Verwaltung und Besorgung der Geschäfte	Führen der Geschäfte Erstellung des: – langfristigen Museumskonzepts – Vorhabensberichts – Jahresabschlusses – Quartalsberichts – Entwurfs der Richtlinie für die Arbeit der Stiftung Aufbau eines Kontroll- und Überwachungssystems	Führen der Geschäfte Erstellung des: – langfristigen Museumskonzepts – Vorhabensberichts – Jahresabschlusses – Quartalsberichts – Entwurfs der Richtlinie für die Arbeit der Stiftung Aufbau eines Kontroll- und Überwachungssystems
Verwaltungsrat				
<i>Zusammensetzung</i>			6 vom Land Steiermark entsandte Mitglieder	6 vom Land Steiermark entsandte Mitglieder
			2 kooptierte Mitglieder ohne Stimmrecht	2 kooptierte Mitglieder mit Stimmrecht
<i>Wesentliche Aufgaben</i>			Beschluss über Satzungsänderung Erstellung über Richtlinien für die Arbeit der Stiftung Genehmigung des – Rechnungsabschlusses – Vorhabensberichts – langfristigen Museumskonzepts Überwachung der Geschäftsführung Zustimmung für div. Geschäfte und Maßnahmen des Geschäftsführers Prüfung des Jahresabschlusses	Beschluss über Satzungsänderung Erstellung über Richtlinien für die Arbeit der Stiftung Genehmigung des – Rechnungsabschlusses – Vorhabensberichts – langfristigen Museumskonzepts Überwachung der Geschäftsführung Zustimmung für div. Geschäfte und Maßnahmen des Geschäftsführers Prüfung des Jahresabschlusses

Quellen: Freilichtmuseum; RH

(2) Das Kuratorium galt bis zum 1. Juli 2013 als oberstes Entscheidungsorgan des Freilichtmuseums. Es setzte sich bis 23. Juli 2012 aus fünf Bundesministern, den neun Landeshauptleuten, den sechs Vorstandsmitgliedern und fünf weiteren Mitgliedern zusammen. Mit 24. Juli 2012 schieden die Bundesminister, die Landeshauptleute sowie die weiteren Mitglieder aus dem Kuratorium aus; zu den bisherigen Vorstandsmitgliedern kamen drei vom Land Steiermark entsandte Vertreter dazu.

Ab 2. Juli 2013 kam dem nunmehr aus höchstens 20 Mitgliedern bestehenden Kuratorium eine beratende Funktion zu.

(3) Der Vorstand setzte sich bis zum 1. Juli 2013 aus dem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten, dem Finanzreferenten, dem Finanzreferenten Stellvertreter und dem Geschäftsführer zusammen.

Die ab 2. Juli 2013 geltenden Satzungen sahen keinen Vorstand als Stiftungsorgan mehr vor.

(4) Mit der Änderung der Satzung vom 2. Juli 2013 wurde als neues Organ der Verwaltungsrat eingerichtet. Der Verwaltungsrat war ab Juli 2013 als oberstes Entscheidungsorgan des Freilichtmuseums anzusehen. Er setzte sich aus sechs vom Land Steiermark entsandten Mitgliedern zusammen. Der Vorsitzende des Verwaltungsrats konnte höchstens zwei weitere Mitglieder in den Verwaltungsrat kooptieren. Ab 31. Jänner 2014 kam auch den kooptierten Mitgliedern das Stimmrecht zu.

(5) Der Geschäftsführung oblag bis zum 1. Juli 2013 die laufende Verwaltung und Besorgung der Geschäfte, soweit nicht Kompetenzen anderer Organe gegeben waren. Ab dem 2. Juli 2013 kamen der Geschäftsführung weitere Aufgaben zu.⁵

(6) Mit Entschließung des Nationalrats vom 7. Juli 2010 wurden die im Kuratorium vertretenen Ressortminister ersucht, gemeinsam mit dem Land Steiermark und den anderen Ländern darauf hinzuwirken, dass der Vorstand die derzeitige Struktur evaluiert und auf ihre Nachhaltigkeit überprüft sowie neue Konzepte zum Erhalt des Freilichtmuseums entwickelt, um den Fortbestand dieses Museums abzusichern. Der in Folge dieser Entschließung zwischen den beteiligten Bundesministerien, dem Land Steiermark und den acht anderen Ländern einsetzende Diskussionsprozess führte schließlich dazu, dass im Juli 2012 alle Mit-

⁵ z.B. die Erstellung des langfristigen Museumskonzepts, eines Vorhabensberichts, des Jahresabschlusses, der Quartalsberichte; eines Entwurfs der Richtlinie für die Arbeit der Stiftung; der Aufbau eines Kontroll- und Überwachungssystems

Rechtliche Rahmenbedingungen

glieder mit Ausnahme des Vertreters des Landes Steiermark und des Vorstands aus dem Kuratorium ausschieden und mit der Satzung vom 2. Juli 2013 die Stiftung neu organisiert wurde.

- 3.2** Der RH hielt fest, dass seit der Satzungsänderung vom Juli 2013 nicht mehr das Kuratorium, sondern der im Wesentlichen aus Vertretern des Landes Steiermark bestehende Verwaltungsrat das oberste Entscheidungsorgan des Freilichtmuseums war. Damit hatte sich die Verantwortung für das Freilichtmuseum weg vom Bund und den neun Ländern hin zum Land Steiermark verlagert (siehe auch TZ 26).

Des Weiteren stellte der RH fest, dass im Zuge des ab Mitte 2010 zwischen den beteiligten Bundesministerien und den Ländern einsetzenden Diskussionsprozesses die Struktur des Freilichtmuseums evaluiert und mit der Satzung vom 2. Juli 2013 so neu organisiert wurde, dass nunmehr die Entscheidungen im mit maximal acht Mitgliedern besetzten Verwaltungsrat und nicht mehr in dem bis zu 25 Mitglieder starken Kuratorium zu treffen waren. Der Entschließung des Nationalrats war, auch wenn dies beim Freilichtmuseum letztlich zum Ausscheiden der Bundesminister aus dem beschlussfassenden Organ führte, entsprochen worden.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung habe sich aufgrund des einstimmig beschlossenen „Masterplan für Stübing“ die Notwendigkeit einer Neufassung der Stiftungssatzungen ergeben. Daraus folgte, dass das Freilichtmuseum bei rein wirtschaftlicher Betrachtung einem mittelständigen Unternehmen entspreche. Um die Effizienz der Entscheidungsabläufe zwischen der geschäftsführenden und der kontrollierenden Ebene der Stiftung zu erhöhen, sei neben dem Kuratorium und der Geschäftsführung in den geänderten Satzungen als weiteres Stiftungsorgan ein auf fünf Jahre bestellter Verwaltungsrat eingesetzt worden. Die Funktion des Verwaltungsrats, welcher aus insgesamt sechs vom Land Steiermark entsandten Mitgliedern besteht, entspreche dem einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung.*

In weiterer Folge seien die Kuratoren für das Freilichtmuseum laut geänderten Satzungen festgesetzt worden. Mit 12. Dezember 2013 seien fünf vom Land Steiermark und drei aus einem von der Geschäftsführung unterbreiteten Fünfvorschlag ausgewählt worden. Die Tätigkeit sei ausschließlich beratend. Das Kuratorium könne aber über Ersuchen des Verwaltungsrats, der Geschäftsführung oder aus eigenem jederzeit Empfehlungen abgeben. Die zur Attraktivierung wichtigen Impulse für das Museum und das Museumsumfeld seien schon durch die Maßnahmen des Masterplans gesetzt worden. Mit Ende 2015 sei dieser Aktionsplan finalisiert und mit Beginn des Geschäftsjahres 2016 würden