



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

III-196 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/52



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

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

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
Fax (+43 1) 712 94 25
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Glossar	7
Kurzfassung	9
Kenndaten	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	14
Grundlagen	15
ELER-Ziele und Programmumsetzung	15
Strategische Vorgaben und Ziele	16
Akteure bei der Förderabwicklung	19
Finanzielle Ausstattung und Umsetzungsstand	20
Monitoring der Finanzplanung	26
Einrichtung und Betrieb von Clustern	28
Allgemeines	28
Information und Beratung	28
Aufrufe zur Antragseinreichung	30
Antragseinreichung und –begutachtung	32
Projektgenehmigung	35
Projektziele	38

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Verwaltungskontrolle der Zahlungsanträge _____	39
Projektcontrolling _____	40
Finanzielle Nachhaltigkeit _____	41
Evaluierungsdaten _____	42
Einrichtung und Betrieb von Netzwerken _____	44
Allgemeines _____	44
Netzwerkstelle Kulinarik _____	44
Schlussempfehlungen _____	55

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ziele und Ausrichtung der Cluster- bzw. Netzwerkförderung gemäß Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ _____	17
Tabelle 2:	Akteure bei der Abwicklung der Cluster- bzw. Netzwerkförderung _____	20
Tabelle 3:	Finanzielle Dotierung der Maßnahme Zusammenarbeit _____	21
Tabelle 4:	Ausschöpfungsgrad (Stand: Ende Juni 2017) _____	22
Tabelle 5:	Bewilligte Fördersätze der Clusterförderung _____	25
Tabelle 6:	Calls der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ _____	30

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verteilung der bewilligten Clusterförderung (Stand: Ende Juni 2017) _____	23
Abbildung 2:	Beteiligte Stellen der Netzwerkstelle Kulinarik _____	47

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELER-VO 2013	ELER-Verordnung (EU) Nr. 1305/2013
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
inkl.	inklusive
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖPUL	Österreichisches Programm zur umweltgerechten, extensiven und den Lebensraum schützenden Landwirtschaft
Programm LE 14–20	Österreichisches Programm für Ländliche Entwicklung 2014–2020
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Glossar

Cluster

Cluster sind gemäß EU-Vorgaben Gruppierungen aus eigenständigen Unternehmen – einschließlich Neugründungen, kleinen, mittleren und großen Unternehmen sowie Beratungsstellen bzw. Forschungseinrichtungen –, die Wirtschafts- und Innovationstätigkeiten anregen. Dies kann durch die Unterstützung intensiver wechselseitiger Beziehungen, die gemeinsame Nutzung von Einrichtungen, den Austausch von Wissen und Kenntnissen und durch einen wirksamen Beitrag zum Wissenstransfer, zur Vernetzung und zur Informationsverbreitung unter den am Cluster beteiligten Unternehmen erfolgen.

Gemeinsame Agrarpolitik

Im Rahmen der beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (**GAP**) unterstützt die Europäische Union die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums. Die erste Säule umfasst die Direktzahlungen an die Landwirtinnen und Landwirte zur Stützung der Einkommen. Die zweite Säule der GAP bilden Förderprogramme für die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums.

Maßnahme

Dies ist ein Bündel von Vorhaben, die zur Umsetzung einer oder mehrerer Prioritäten der Union für die Entwicklung des ländlichen Raums beitragen; die Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 enthält ein indikatives Verzeichnis der Maßnahmen, die für eine oder mehrere Prioritäten der Union von Bedeutung sind.

Netzwerk

Ein Netzwerk ist eine Kooperation mit Fokus auf eine strategische Koordination der Zusammenarbeit der Beteiligten.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Vorhabensart

Darunter wird eine im Österreichischen Programm für Ländliche Entwicklung 2014–2020 festgelegte Unterkategorie zu einer Maßnahme verstanden; die Vorhabensarten dienen der Programmplanung.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Wirkungsbereich

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von April bis August 2017 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und bei der Agrarmarkt Austria (AMA) die Förder- und Auftragsvergabe für die Einrichtung und den Betrieb von Clustern und Netzwerken im Rahmen des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014–2020 (**Programm LE 14–20**). Die Angelegenheiten der ländlichen Entwicklung waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 ressortierten sie zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (beide kurz: **Ministerium**). (TZ 1)

Bei einem Cluster bzw. einem Netzwerk handelt es sich um eine Gruppierung von mindestens zwei eigenständigen Unternehmen, die gemeinsam Kooperationsprojekte umsetzen. Im Unterschied zu den überwiegend operativ tätigen Clustern fokussiert ein Netzwerk auf die strategische Koordination der Beteiligten. (TZ 1)

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die strategischen Erwägungen, die Organisation und die Verfahren zur Förderabwicklung sowie die Förder- und Auftragsvergabe anhand ausgewählter Projekte zu beurteilen. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2014 bis Mitte 2017. (TZ 1)

Finanzielle Umsetzung

Die Umsetzung der Förderung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (**ELER**) erfolgt in Österreich durch das mit nationalen Mitteln kofinanzierte Programm LE 14–20. Zur Unterstützung der Zusammenarbeit im ländlichen Raum finanzierte das Programm auch Cluster- bzw. Netzwerkprojekte. Seit Programmbeginn im Dezember 2014 erhöhte das Ministerium die für Cluster- bzw. Netzwerkprojekte verfügbaren Mittel um knapp zwei Drittel auf rd. 51,87 Mio. EUR. Bis Ende Juni 2017 genehmigte das Ministerium zehn Clusterprojekte bzw. die AMA ein Netzwerkprojekt (insgesamt rd. 27,83 Mio. EUR), wodurch bereits mehr als die Hälfte der dotierten Mittel gebunden war. Für die Beurteilung des Beitrags zu den Programmzielen gab es weder spezifische Zielwerte noch ergebnisorientierte Indikatoren. (**TZ 2, TZ 3, TZ 4, TZ 6**)

Die Bandbreite der bewilligten Fördersummen der zehn Clusterprojekte erstreckte sich von 100.000 EUR bis rd. 4,47 Mio. EUR. Durch die hohen Fördersätze von durchschnittlich 82 % bestand wenig Anreiz, langfristig finanziell selbsttragende Clusterstrukturen aufzubauen. (**TZ 7, TZ 8**)

Einrichtung und Betrieb von Clustern

Die Kriterien für die Auswahl und Priorisierung von Förderbereichen im Vorfeld der Veröffentlichung von Aufrufen zur Antragseinreichung (Calls) waren nicht durchgängig in den Förderakten dokumentiert. Dadurch waren die Grundlagen für die thematische Schwerpunktsetzung eines Aufrufs weder transparent noch nachvollziehbar. Die Antragsunterlagen der Förderwerber waren zwar äußerst umfangreich mit bis zu 514 Seiten, die Projektbudgets wiesen hingegen teilweise eine zu geringe Detaillierung auf. Angaben über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Antragsteller fehlten. (**TZ 12, TZ 13, TZ 14**)

In den Auswahlgremien zur Beurteilung der Förderanträge kam es zu Interessenkonflikten, weil an Beratungen und Abstimmungen über Förderanträge mit Beteiligung von landesnahen Organisationen auch Vertreter des jeweiligen Landes teilnahmen. (**TZ 15**)

Die mit den Projektträgern vereinbarten Ziele waren mangelhaft. Häufig fehlten quantifizierte, messbare Zielwerte und nicht in allen Fällen lagen Meilensteine mit Beschreibungen der geplanten Projektergebnisse vor. Einheitliche Voraussetzungen für ein wirksames Projektcontrolling fehlten, weil das Ministerium nicht mit allen Projektträgern Termine für Zwischen- und Endberichte vereinbarte und für die Beurteilung der vorgelegten Berichte keine Standards festgelegt hatte. (**TZ 17, TZ 19**)

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Das Ministerium verlangte von den Förderwerbern keine Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung. Dadurch blieb die finanzielle Nachhaltigkeit der geförderten Clusterprojekte unklar. Einzelne Förderwerber gaben bereits in den Förderanträgen an, dass die Fortsetzung von Teilprojekten von der Genehmigung weiterer Förderungen abhing. (TZ 20)

Einrichtung und Betrieb von Netzwerken

Die Interne Revision des Ministeriums und der RH wiesen bereits ab 2009 auf den ineffizienten Einsatz von Fördermitteln der Programmperiode 2007–2013, etwa durch die Förderung von Parallelstrukturen bei Gastronomie-Initiativen, hin. Erst im Jahr 2015 beschloss das Ministerium die Neuausrichtung der Steuerung und Förderung von regionalen und kulinarischen Initiativen und initiierte das Projekt Netzwerkstelle Kulinarik. (TZ 23)

Das Ministerium beauftragte eine Bietergemeinschaft, bestehend aus der AMA Marketing GesmbH und dem Unternehmen A, mit der Projektumsetzung. Zur Finanzierung des Leistungsentgelts erhielt das Ministerium von der Zahlstelle AMA ELER-Mittel in Höhe von rd. 5,26 Mio. EUR genehmigt. Im Rahmen der Kofinanzierung stellte das Ministerium auch eigene Mittel zur Verfügung. In weiterer Folge hatte die AMA die vom Ministerium vorgelegten Zahlungsanträge für die Abrechnungen der Bietergemeinschaft zu prüfen, an der ihre 100%ige Tochter, die AMA Marketing GesmbH, beteiligt war. Gleichzeitig unterlag die AMA der Aufsicht des Ministeriums. Der RH beurteilte die Verflochtenheit der an der Umsetzung der Netzwerkstelle Kulinarik beteiligten Stellen kritisch, weil sie das Risiko von Interessen- und Rollenkonflikten barg. (TZ 24)

Bereits im Jahr 2016 geriet das Projekt Netzwerkstelle Kulinarik in Verzug, weil die Entwicklung einer gesamtösterreichischen Strategie für regionale und kulinarische Initiativen nicht termingerecht abgeschlossen wurde. Die Bietergemeinschaft erhielt zwei Vorschusszahlungen in Höhe des genehmigten Jahresbudgets 2016 von insgesamt 1,68 Mio. EUR; bis Ende August 2017 gab es jedoch weder eine bewilligte Jahres-Endabrechnung für 2016 noch den dazugehörigen Sachbericht zur Beurteilung der vertragskonformen Leistungserbringung. Weiters fehlte für das Jahr 2017 ein von der AMA genehmigtes Jahresarbeitsprogramm. Im August 2017 teilte das Unternehmen A dem Ministerium den Ausstieg aus der Bietergemeinschaft mit. Die von der AMA Marketing GesmbH beabsichtigte alleinige Fortführung des Auftrags war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht abschließend geklärt. (TZ 25, TZ 26)

Empfehlungen

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- Um die Ziel- und Wirkungsorientierung der Clusterförderung zu verstärken, sollte das Ministerium mit den Projektträgern der Clusterprojekte überprüfbare, aussagekräftige, ergebnisorientierte Ziele mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung vereinbaren.
- Im Verhältnis zu den Projektbudgets wären angemessene Zielwerte festzulegen und Meilensteine vorzusehen.
- Angesichts der bei der Netzwerkstelle Kulinarik festgestellten institutionellen Unvereinbarkeiten wären bei der Förderabwicklung institutionelle Verflechtungen und personelle Naheverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren zu vermeiden. Es wären insbesondere Konstellationen zu vermeiden, bei denen die AMA unvereinbare Rollen wahrzunehmen hat. **(TZ 27)**

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Kenndaten

ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken	
EU-Recht	<p>Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005</p> <p>Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates</p> <p>Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)</p>
österreichisches Recht	<p>Österreichisches Programm für Ländliche Entwicklung 2014–2020; genehmigt mit dem Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission vom 12. Dezember 2014 C(2014) 9784 final Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020, GZ BMLFUW–LE.1.1.1/0171–II/2/2014</p> <p>AMA–Gesetz 1992, BGBl. Nr. 376/1992</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), BGBl. II Nr. 208/2014</p>
Behörden	<p>Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Verwaltungsbehörde, bewilligende Stelle, bescheinigende Stelle)</p> <p>AMA (Zahlstelle)</p>

finanzielle Dotierung 2014 bis 2020	EU-Mittel (ELER)	nationale Kofinanzierung		öffentliche Mittel gesamt
		Bund	Länder	
in Mio. EUR				
Einrichtung und Betrieb von Clustern (Vorhabensart 16.10.1)	16,98	10,13	6,76	33,87
Einrichtung und Betrieb von Netzwerken (Vorhabensart 16.10.2)	9,02	5,39	3,59	18,00
Summe	26,00	15,52	10,35	51,87

bewilligte Mittel 2014 bis Ende Juni 2017	öffentliche Mittel gesamt	bewilligte Mittel	Bewilligungsgrad
	in Mio. EUR		in %
Einrichtung und Betrieb von Clustern (Vorhabensart 16.10.1)	33,87	17,33	51
Einrichtung und Betrieb von Netzwerken (Vorhabensart 16.10.2)	18,00	10,50	58
Summe	51,87	27,83	54

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLFUW; AMA; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April bis August 2017 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (in der Folge: Ministerium) und bei der Agrarmarkt Austria (**AMA**) die Förder- und Auftragsvergabe für die Einrichtung und den Betrieb von Clustern und Netzwerken im Rahmen des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014–2020 (**Programm LE 14–20**). Das Programm wurde aus Mitteln des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (**ELER**) und aus nationalen Mitteln finanziert.

Die Angelegenheiten der ländlichen Entwicklung waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017¹ ressortierten sie zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (beide kurz: **Ministerium**).

Bei einem Cluster bzw. einem Netzwerk handelt es sich um eine Gruppierung von mindestens zwei eigenständigen Unternehmen, die gemeinsam Kooperationsprojekte umsetzen. Im Unterschied zu den überwiegend operativ tätigen Clustern fokussiert ein Netzwerk auf die strategische Koordination der Beteiligten.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es,

- die strategischen Erwägungen,
- die Organisation und Verfahren zur Förderabwicklung sowie
- die Förder- und Auftragsvergabe anhand ausgewählter Projekte

zu beurteilen. Die Beurteilung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Umsetzung einzelner Projekte war nicht Prüfungsgegenstand. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2014 bis Mitte 2017.

(2) Der RH führte Erhebungen vor Ort beim Ministerium und der AMA anhand von Gesprächen mit Verantwortlichen und Einsicht in Unterlagen durch. Durch Interviews mit ausgewählten Projektträgern bzw. Auftragnehmern des Ministeriums, die an der Umsetzung von fünf der zehn Clusterprojekte bzw. einem Netzwerkprojekt beteiligt waren, sowie Einsichtnahme in die Projektunterlagen analysierte der RH das Förderabwicklungssystem.

¹ BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

(3) Zu dem im Jänner 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die AMA im Februar 2018 und das Ministerium im Mai 2018 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2018.

(4) Das Ministerium merkte in seiner Stellungnahme grundsätzlich an, dass es sich bei der ELER-Maßnahme „Zusammenarbeit“ und ihren Vorhabensarten um eine neue Maßnahme handle, die erstmals in der Programmperiode 2014 bis 2020 zur Anwendung komme. Das Netzwerk und die Cluster würden aktuell einer inhaltlichen und strukturellen Überprüfung zur Effizienzsteigerung unterzogen. Der Zeitpunkt des RH-Berichts werde daher ausdrücklich begrüßt.

Grundlagen

ELER-Ziele und Programmumsetzung

2 (1) Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (**ELER**) fördert die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in der Europäischen Union und trägt zur Strategie Europa 2020 für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum bei. Der ELER ist neben dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (**EGFL**) eines der beiden Finanzierungsinstrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (**GAP**). Die ELER-Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (**ELER-VO 2013**) bildet die Rechtsgrundlage für die als zweite Säule der GAP bezeichnete Politik.

In der Periode 2014–2020 unterstützt der ELER folgende Ziele:

- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft,
- Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz sowie
- Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, einschließlich der Schaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen.

Die Umsetzung der ELER-Förderung erfolgt durch mehrjährige Entwicklungsprogramme der Mitgliedstaaten. Die Mindestvorgaben für die Programmgestaltung (u.a. auswählbare Prioritäten der Union und Maßnahmen zur Erreichung der ELER-Ziele) sind in der ELER-VO 2013 geregelt.

(2) Das von der Europäischen Kommission im Dezember 2014 genehmigte bundesweite Österreichische Programm für Ländliche Entwicklung 2014–2020 (Programm LE 14–20) umfasste sechs EU–Prioritäten² mit 18 Schwerpunktbereichen und verfügte – einschließlich der nationalen Kofinanzierung – über öffentliche Mittel in Höhe von rd. 7,699 Mrd. EUR (siehe **TZ 5**). Mit insgesamt knapp zwei Dritteln des Programmbudgets lag der Schwerpunkt auf dem Agrarumweltprogramm ÖPUL sowie den Ausgleichszahlungen für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete.

(3) Die Umsetzung des Programms LE 14–20 erfolgte grundsätzlich auf der Basis von Sonderrichtlinien des Ministeriums und der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes sowie privatrechtlicher Verträge. Die Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“³ des Ministeriums zur Abwicklung von Projektförderungen, darunter auch der Cluster– bzw. Netzwerkförderung, legte die Förderbedingungen fest und bildete einen integrierten Bestandteil der Förderverträge.

Abweichend davon konnten im Programm LE 14–20 Netzwerkprojekte auch in Form von Beauftragungen (Werkverträgen) nach Ausschreibung und Auswahl gemäß Bundesvergabegesetz finanziert werden (siehe **TZ 24**).

Strategische Vorgaben und Ziele

3

(1) Ab 2014 wertete die EU die Förderung der Zusammenarbeit im ländlichen Raum zu einer eigenen ELER–Maßnahme „Zusammenarbeit“ auf. Gemäß Erwägungsgrund 29 der ELER–VO 2013 sollte die Förderung der Zusammenarbeit dazu beitragen, „die Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu verwirklichen, indem den Wirtschaftsbeteiligten in ländlichen Gebieten dabei geholfen wird, die wirtschaftlichen, ökologischen und sonstigen Nachteile der Fragmentierung zu überwinden.“ Die auf höchstens sieben Jahre begrenzte Förderung sollte hinsichtlich der Art der Zusammenarbeit weit gefasst werden. Clustern und Netzwerken kam demnach besondere Bedeutung für den Austausch und die Entwicklung von Fachwissen sowie für die Entwicklung von neuen Dienstleistungen und Erzeugnissen zu.

² (1) Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land– und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten; (2) Verbesserung der Lebens– und Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft sowie Förderung innovativer Bewirtschaftungsmethoden und nachhaltiger Forstwirtschaft; (3) Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft; (4) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land– und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme; (5) Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar–, Ernährungs– und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft; (6) Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten

³ Sonderrichtlinie des Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014–2020 – „LE–Projektförderungen“

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

(2) Das Programm LE 14–20 setzte in Österreich die ELER–Maßnahme „Zusammenarbeit“ mit 13 Teilmaßnahmen – sogenannten Vorhabensarten – um, die jeweils unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit u.a. im Bereich Land– und Forstwirtschaft, Nahrungsmittel– und Versorgungskette, Tourismus, Naturschutz und Nationalparks sowie kleine und mittlere Unternehmen unterstützten.

(3) Die beiden Vorhabensarten

- Einrichtung und Betrieb von Clustern (Vorhabensart 16.10.1) und
- Einrichtung und Betrieb von Netzwerken (Vorhabensart 16.10.2)

bezweckten gemäß Programm LE 14–20 die Unterstützung neuer bzw. bestehender Cluster und Netzwerke, um insbesondere die Innovations– und Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben zu stärken. Folgende Tabelle stellt wesentliche Aspekte der Cluster– bzw. Netzwerkförderung gegenüber.

Tabelle 1: Ziele und Ausrichtung der Cluster– bzw. Netzwerkförderung gemäß Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“

	Einrichtung und Betrieb von Clustern (Vorhabensart 16.10.1)	Einrichtung und Betrieb von Netzwerken (Vorhabensart 16.10.2)
Ziele	– Einrichtung und Betrieb von Clustern zur Unterstützung der Umsetzung von Projekten ¹	– Einrichtung und Betrieb von Netzwerken mit dem Fokus auf eine strategische Koordination der Zusammenarbeit der Beteiligten
Fördergegenstände	– Aufbau eines neuen Clusters oder – Zusammenarbeit im Rahmen eines bestehenden Clusters im Hinblick auf neue Projekte ¹	– Aufbau eines neuen Netzwerks oder – Zusammenarbeit im Rahmen eines bestehenden Netzwerks im Hinblick auf neue Projekte
Fördervoraussetzungen (Auswahl)	– Zusammenarbeit von mindestens zwei Einrichtungen und Aktionsbereich in mindestens zwei Bundesländern – geplantes Projekt ist mindestens einer Vorhabensart gemäß Art. 35 ELER–VO zuordenbar ²	
Förderwerber	– juristische Personen, eingetragene Personengesellschaften, Personenvereinigungen	

¹ laut Programm LE 14–20: Wirtschafts–/Innovationstätigkeiten; gemeinsame Nutzung von Einrichtungen; Austausch von Wissen und Kenntnissen; Vernetzung und Informationsverbreitung unter den beteiligten Unternehmen

² bspw. Entwicklung bzw. Vermarktung von Tourismusdienstleistungen mit Bezug zu ländlichem Tourismus; Entwicklung neuer Erzeugnisse, Verfahren, Prozesse und Technologien im Agrar–, Nahrungsmittel– und Forstsektor

Quellen: Programm LE 14–20; Sonderrichtlinie „LE–Projektförderung“; RH

Die Ziele und Ausrichtung der Cluster– bzw. Netzwerkförderung unterschieden sich nur geringfügig. Im Vergleich zu Clustern sollten geförderte Netzwerke vornehmlich strategisch ausgerichtet sein und konnten übergeordnete Strategien für Cluster festlegen. Die Cluster hatten den von Netzwerken vorgegebenen Strategien zu entsprechen.

4.1

(1) Die ELER-VO 2013 enthält detaillierte Vorgaben für die Begleitung (d.h. Überwachung und Steuerung) und Bewertung (Evaluierung) der Programmumsetzung. Zur Begleitung zählen insbesondere die vom Begleitausschuss genehmigten jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde an die Europäische Kommission über den aktuellen Umsetzungsstand des Programms. Die Begleitung erfolgt anhand von Indikatoren (u.a. Finanz-, Output-, Ergebnis- bzw. Zielindikatoren), die auf Datenerhebungen im Zuge der Programmdurchführung basieren. Der Bewertung dienen insbesondere die Ex-ante-Evaluierung vor Programmbeginn und die Ex-post-Bewertung im Jahr 2024.

(2) Zur Bewertung des Umsetzungsstands enthielt das Programm LE 14–20 die EU-weit einheitlichen, gemeinsamen Indikatoren der ELER-VO 2013 mit quantifizierten Zielen, die nach Schwerpunktbereichen und Maßnahmen aufgeschlüsselt waren. Für Vorhabensarten sahen die EU-Vorgaben keine Zielwerte bzw. dazugehörigen Indikatoren vor. Die Mitgliedstaaten hatten jedoch die Möglichkeit, entsprechende programm- bzw. vorhabensspezifische Indikatoren im Programm bzw. im Rahmen der Bewertung festzulegen.

Die Programm-Indikatoren der Maßnahme „Zusammenarbeit“ erfassten die verausgabten öffentlichen Mittel (Input) bzw. die Gesamtzahl der unterstützten Kooperationsvorhaben (Output), jedoch nicht die erzielten Ergebnisse und Wirkungen. Mit der Maßnahme „Zusammenarbeit“ sollten im Programm LE 14–20 insgesamt 645 Kooperationsvorhaben unterstützt werden. Den Anteil der unterstützten Cluster- bzw. Netzwerkprojekte an dieser Gesamtanzahl legte das Ministerium nicht fest. Allerdings führte das Ministerium eine mit den Bundesländern vereinbarte Finanztafel, die je Vorhabensart und nach Bundesländern getrennt die jeweils verfügbaren EU- und nationalen Bundes- sowie Landesmittel des Programms LE 14–20 enthielt. Die Tafel diente als Grundlage für das innerösterreichische Programm-Monitoring.

4.2

Der RH bemängelte, dass die im Programm LE 14–20 festgelegten Indikatoren der Maßnahme „Zusammenarbeit“ – die verausgabten Mittel bzw. die Anzahl der geförderten Projekte – weder Ergebnisse noch Wirkungen erfassten und spezifische Zielwerte für die beiden prüfungsgegenständlichen Vorhabensarten fehlten. Dadurch war der Grad der Zielerreichung der Vorhabensarten nicht beurteilbar.

Der RH empfahl dem Ministerium, künftig zumindest auf Ebene der (Förder-)Maßnahmen über die EU-Mindestvorgaben hinaus auch ergebnisorientierte Indikatoren festzulegen und mit Zielwerten zu versehen. Daran anknüpfend wären die erwarteten Beiträge von Teilmaßnahmen bzw. Vorhabensarten zu formulieren, um den Stand der Umsetzung nicht nur in finanzieller Hinsicht beurteilen zu können, sondern auch dahingehend, ob der Förderzweck erreicht wird.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

4.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei vorerst auf die Festlegung zusätzlicher nationaler Indikatoren verzichtet worden, da es sich um eine neue Maßnahme gehandelt habe und noch nicht auf Umsetzungserfahrungen zurückgegriffen werden konnte. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung sei nur der unbedingt notwendige und von europäischer Ebene vorgegebene Umfang erhoben worden. Durch die unterschiedlichen Arten der ausgeschriebenen Cluster sei die Definition allgemeingültiger Zielwerte schwierig und daher projektbezogen sinnvoller durchzuführen. Aufgrund der Empfehlung des RH sollten in der nächsten Programmperiode spezifische Zielwerte auch für die geprüften Vorhabensarten festgelegt werden.

Das Ministerium betonte aber, dass Zielwerte für Indikatoren festgelegt und bei der Antragstellung die Darstellung der Strategie und der geplanten Ziele, die mit diesen Projekten erreicht werden sollten, abgefragt worden seien. Die Überprüfung der Erreichung des Förderzwecks erfolge durch den Abgleich mit den im Projektantrag vereinbarten Zielen. Eine Verbesserung der Dokumentation dieses Abgleichs werde angestrebt.

4.4 Der RH verwies hinsichtlich der vom Ministerium angeführten Indikatoren und Zielwerte in den Projektanträgen auf seine Feststellungen in **TZ 17**, wonach bei den vom RH überprüften Fällen die Zielwerte häufig weder quantifiziert noch mit messbaren Indikatoren versehen waren.

Akteure bei der Förderabwicklung

5 Die Mitgliedstaaten hatten ein den EU-Vorgaben entsprechendes Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten und dessen wirksames Funktionieren zu gewährleisten. Zur Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme benannten die Mitgliedstaaten jeweils eine Verwaltungsbehörde, eine Zahlstelle und eine bescheinigende Stelle. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die benannten Stellen und weiteren Akteure bei der Abwicklung der Cluster- bzw. Netzwerkförderung:

Tabelle 2: Akteure bei der Abwicklung der Cluster- bzw. Netzwerkförderung

Akteure bei der Cluster- bzw. Netzwerkförderung
Das Ministerium (Abteilung II/2) ist als Verwaltungsbehörde u.a. für die Verwaltung des Programms nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verantwortlich.
Neun programmverantwortliche Landesstellen (Ämter der Landesregierung) sind verantwortlich für die Abwicklung des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014–2020 im jeweiligen Bundesland und Ansprechpartner des Ministeriums und der Agrarmarkt Austria. Sie sind auch Mitglieder des Begleitausschusses.
Der Begleitausschuss überprüft gemäß EU-Vorgaben regelmäßig die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014–2020. Er verfügt über Anhörungs-, Kontroll-, Vorschlags- und Zustimmungsrechte und dient als Plattform für den Informationsaustausch.
Die Agrarmarkt Austria ist als Zahlstelle für die Bewilligung, Prüfung, Auszahlung und Verbuchung der Förderungen verantwortlich.
Übertragung der Bewilligungsfunktion
Das Ministerium (Referat Präsidiale/4b) ist als bewilligende Stelle mit der Information über die Vorhabensarten, der Antragsentgegennahme sowie der Prüfung und Bewilligung der Förder- bzw. Zahlungsanträge betraut.
Das Ministerium (Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision) bestätigt als bescheinigende Stelle die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der Zahlstelle.

Quellen: BMLFUW; Programm LE 14–20; RH

Die Zahlstelle AMA hatte die Bewilligungsfunktion für die beiden prüfungsgegenständlichen Vorhabensarten an das Ministerium übertragen. Von der Übertragung ausgeschlossen blieben Förderanträge, bei denen das Ministerium selbst als Förderwerber auftrat, bspw. beim Projekt „Netzwerkstelle Kulinarik“ (siehe [TZ 24](#)).

Finanzielle Ausstattung und Umsetzungsstand

Übersicht

- 6.1** (1) Die im Programm LE 14–20 verfügbaren öffentlichen Mittel beliefen sich auf rd. 7,699 Mrd. EUR, wovon rd. 51 % (rd. 3,938 Mrd. EUR) von der EU über den ELER finanziert wurden. Der nationale Kofinanzierungsanteil setzte sich aus Mitteln des Bundes (rd. 2,144 Mrd. EUR) und der Länder (rd. 1,617 Mrd. EUR) zusammen. Für die Maßnahme „Zusammenarbeit“ waren im Programm LE 14–20 insgesamt rd. 118,62 Mio. EUR (rd. 1,5 %) öffentliche Mittel vorgesehen, davon knapp die Hälfte (rd. 51,87 Mio. EUR) für Cluster- bzw. Netzwerkprojekte. Folgende Tabelle stellt die Mittelaufteilung zum Zeitpunkt der Erstgenehmigung des Programms (Dezember 2014) und der zweiten Programmänderung (Mai 2017) dar.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Tabelle 3: Finanzielle Dotierung der Maßnahme Zusammenarbeit

	öffentliche Mittel bei Erstgenehmigung 2014	öffentliche Mittel nach der 2. Programmänderung 2017	Veränderung
	in Mio. EUR		
Maßnahme 16: Zusammenarbeit	80,50	118,62	38,12
<i>davon</i>			
<i>für Cluster- bzw. Netzwerkprojekte</i>	<i>32,04</i>	<i>51,87</i>	<i>19,83</i>
<i>davon</i>			
<i>Einrichtung und Betrieb von Clustern (Vorhabensart 16.10.1)</i>	<i>26,79</i>	<i>33,87</i>	<i>7,08</i>
<i>Einrichtung und Betrieb von Netzwerken (Vorhabensart 16.10.2)</i>	<i>5,25</i>	<i>18,00</i>	<i>12,75</i>
<i>davon</i>			
<i>für elf andere Vorhabensarten (nicht prüfungsrelevant)</i>	<i>48,46</i>	<i>66,75</i>	<i>18,29</i>

Quellen: Finanzplan Programm LE 14–20; BMLFUW; RH

Die insgesamt für die Maßnahme Zusammenarbeit verfügbaren Mittel erhöhten sich im Jahr 2016 durch Umschichtungen im Programm um rund die Hälfte. Das Ministerium begründete die Mittelumschichtung insbesondere mit einer geringeren Nachfrage nach den Flächenförderungen des Agrarumweltprogramms ÖPUL und einem „erhöhten Bedarf“ bei der Umsetzung der Maßnahme Zusammenarbeit.

Die für die Cluster- bzw. Netzwerkprojekte verfügbaren öffentlichen Mittel erhöhten sich um knapp zwei Drittel (rd. 20 Mio. EUR). Somit bildeten die prüfungsgegenständlichen Vorhabensarten den finanziell größten (Cluster) bzw. zweitgrößten Bereich (Netzwerke) der Maßnahme Zusammenarbeit im Vergleich zu den elf anderen Vorhabensarten.

(2) Von den für die Cluster- bzw. Netzwerkprojekte verfügbaren öffentlichen Mitteln in Höhe von rd. 51,87 Mio. EUR waren bis Mitte Juni 2017 rd. 27,83 Mio. EUR bewilligt bzw. rd. 3,55 Mio. EUR ausbezahlt, wie folgende Tabelle zeigt:

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Tabelle 4: Ausschöpfungsgrad (Stand: Ende Juni 2017)

	Dotierung öffentliche Mittel	bewilligte Mittel	ausbezahlte Mittel	Bewilligungs- stand	Auszahlungs- stand
	in Mio. EUR			in %	
Einrichtung und Betrieb von Clustern (Vorhabensart 16.10.1)	33,87	17,33	3,55	51	11
Einrichtung und Betrieb von Netzwerken (Vorhabensart 16.10.2)	18,00	10,50	0 ¹	58	0
Summe	51,87	27,83	3,55	54	7

Anmerkung: Die im Österreichischen Programm für Ländliche Entwicklung 2014–2020 ausbezahlten Mittel umfassen ausschließlich die von der Zahlstelle Agrarmarkt Austria auf der Grundlage von geprüften und genehmigten Zahlungsanträgen veranlassten Auszahlungen. Rundungsdifferenzen möglich

¹ per Ende Juni ausschließlich Vorauszahlungen aus Bundesmitteln in Höhe von 1,68 Mio. EUR

Quellen: Finanzplan Programm LE 14–20; BMLFUW; Auszahlungsdaten der AMA; RH

Mehr als die Hälfte der für Cluster- bzw. Netzwerke verfügbaren Mittel waren mit Stand Ende Juni 2017 bewilligt. Die bewilligten Mittel der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Netzwerken“ standen zur Gänze einem Projekt – in Form einer Beauftragung durch das Ministerium – zur Verfügung (siehe **TZ 24**). Der finanzielle Umsetzungsstand lag – u.a. angesichts der Mehrjährigkeit der Projekte bzw. aufgrund von Verzögerungen bei einzelnen Projekten – erst bei insgesamt rd. 7 %.

6.2 Der RH hob hervor, dass die Unterstützung von Cluster- bzw. Netzwerkprojekten im Programm LE 14–20 seit der Programmgenehmigung im Jahr 2014 durch eine Aufstockung der verfügbaren öffentlichen Mittel um knapp zwei Drittel auf insgesamt rd. 51,87 Mio. EUR ab dem Jahr 2016 deutlich aufgewertet wurde und somit einen finanziellen Schwerpunkt der Maßnahme „Zusammenarbeit“ bildete.

Clusterförderung

7.1 (1) Das Programm LE 14–20 unterstützte bis Ende Juni 2017 insgesamt zehn Clusterprojekte, deren bewilligte Fördersummen von 100.000 EUR bis rd. 4,47 Mio. EUR reichten. Bei vier Clusterprojekten beliefen sich die Förderbewilligungen auf jeweils mehr als 1 Mio. EUR.

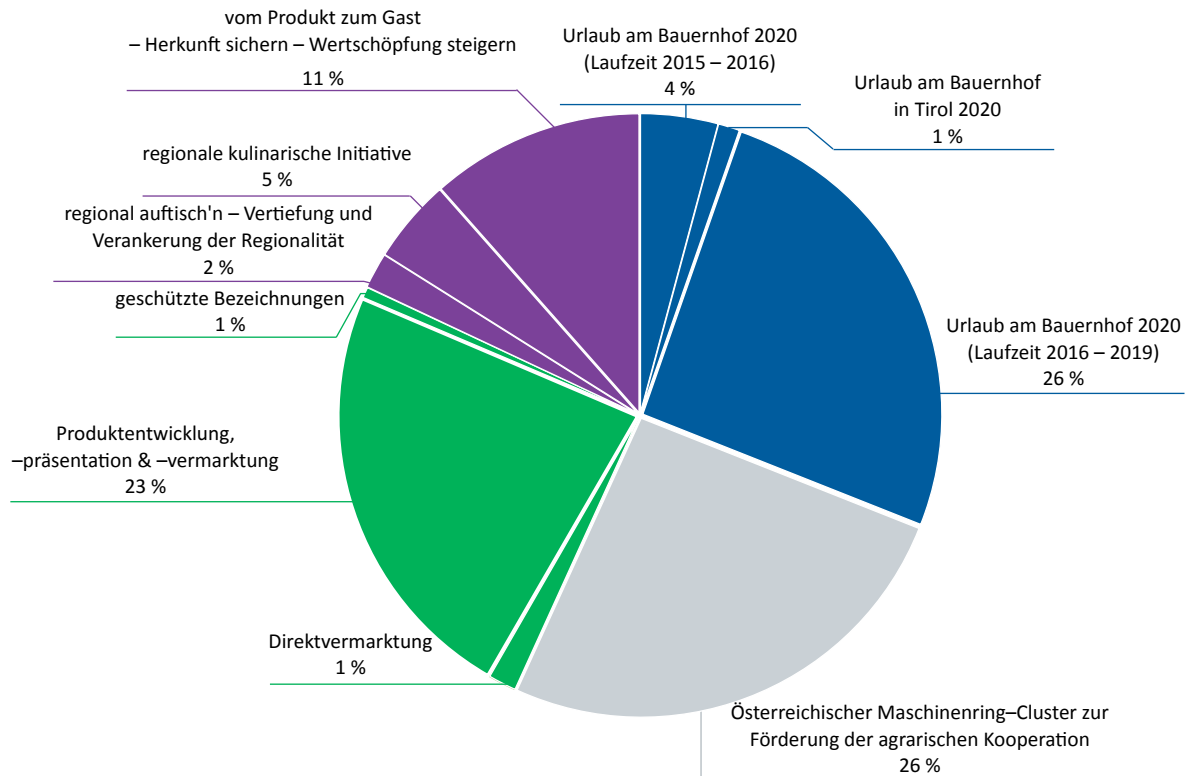
Die folgende Abbildung illustriert die Verteilung der Fördermittel nach Clusterprojekten:

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Abbildung 1: Verteilung der bewilligten Clusterförderung (Stand: Ende Juni 2017)



Quellen: BMLFUW; RH

Von den bewilligten Förderungen entfielen rund vier Fünftel auf die Clusterprojekte von drei annähernd gleich großen Bereichen: ländlicher Tourismus – „Urlaub am Bauernhof“ (rd. 31 %), agrarische Dienstleistungen – „Maschinenring“ (rd. 26 %) sowie Entwicklung, Präsentation und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (rd. 25 %). Die übrigen 18 % der Förderbewilligungen entfielen auf die Clusterprojekte des Bereichs Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung.

(2) Die Clusterprojekte hatten zwischen fünf und 31 Teilprojekte, darunter jeweils ein Teilprojekt für den Cluster–Overhead. Gemäß der in den Antragsunterlagen angeführten Definition umfasste der Cluster–Overhead jene Tätigkeiten und Kosten, die keinem der anderen Projekte zuordenbar waren. Dies betraf bspw. das Clustermanagement, die Cluster–Koordination, –Projektrechnung und –Dokumentation. Bei den zehn Clusterprojekten reichte die Bandbreite der für den Cluster–Overhead bewilligten Förderungen von 5 % bis 24 % der jeweiligen Förderbewilligungen.

- 7.2** Der RH hielt fest, dass das Ministerium bei der bisherigen Umsetzung – gemessen an den bewilligten Fördermitteln – überwiegend Kooperationen in den Bereichen ländlicher Tourismus, Entwicklung, Präsentation und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte sowie agrarische Dienstleistungen bewilligte. Der RH hob kritisch hervor, dass Clusterprojekten bis zu 24 % der bewilligten Fördermittel zur Bedeckung des Cluster-Overheads genehmigt wurden. Er verwies diesbezüglich auf seine Feststellungen in **TZ 8** zur Gestaltung der Fördersätze.
- 7.3** Laut Stellungnahme des Ministeriums sei der Anteil der Clusterkoordination und des Managements von bis zu 25 % aus den Erfahrungswerten von anderen Projekten aufgrund der besonderen Ausrichtung und des damit verbundenen Aufwands, verschiedene Kooperationspartner zusammenzubringen und die Umsetzung von gemeinsamen neuen Projekten zu koordinieren, durchaus angemessen. Die Maßnahme „Zusammenarbeit“ lehne sich an die Maßnahme „LEADER“ an, bei der für das Management ein Anteil von bis zu 25 % gemäß Art. 35 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zulässig sei. Wie auch bei „LEADER“ sei die Ausarbeitung der Strategie Teil der Förderung des Managements.
- 7.4** Der RH stimmte dem Ministerium zu, dass bei Clusterprojekten ein erhöhter Koordinationsaufwand bestand. Er wies allerdings darauf hin, dass der maximal förderbare Anteil von Cluster-Overhead am Förderbetrag – anders als bei der ins Treffen geführten Regelung der Maßnahme „LEADER“ – nicht gedeckelt war. Dazu kam, dass die Fördersätze für die Kosten der Cluster-Overheads grundsätzlich bei 80 % lagen, obwohl bspw. bestehende Strukturen genützt werden konnten (**TZ 8**).
- 8.1** (1) Die Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ sah für die Cluster- bzw. Netzwerkförderung – je nach Wettbewerbsrelevanz des geförderten Vorhabens – Fördersätze von 50 %, 80 % oder – in Ausnahmefällen – 100 % der anrechenbaren, förderfähigen Kosten vor. Der Fördersatz von 50 % galt grundsätzlich für nicht-landwirtschaftliche – wettbewerbsrelevante – Aktivitäten. Weitere Kriterien zur Festlegung der Höhe des Fördersatzes, bspw. die Leistungsfähigkeit von Projektträgern oder die Art und Qualität von Projekten, gab es nicht.
- (2) Folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Clusterförderungen nach den genehmigten (durchschnittlichen) Fördersätzen:

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Tabelle 5: Bewilligte Fördersätze der Clusterförderung

durchschnittlicher Fördersatz ¹	Anzahl der Clusterprojekte	bewilligte Förderungen (in Mio. EUR)
70 % bis unter 80 %	3	6,80
80 % bis unter 100 %	6	6,08
100 % ²	1	4,45
Summe der Projekte	10	17,33

¹ Jedes Clusterprojekt umfasste Teilprojekte, die jeweils nach Prüfung der Wettbewerbsrelevanz mit einem Fördersatz genehmigt wurden.

² Bezieht sich ein Vorhaben auf die Zusammenarbeit von Akteuren im Bereich des ländlichen Tourismus bei der Entwicklung und/oder Vermarktung von Tourismusdienstleistungen im Bezug zu ländlichem Tourismus, wird ein Zuschuss als De-minimis-Beihilfe gemäß Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 im Ausmaß von 100 % gewährt.

Quellen: BMLFUW; RH

Im Durchschnitt aller bewilligten Clusterprojekte belief sich der Fördersatz auf rd. 82 %; der Anteil der von den Förderwerbfern beigebrachten Eigenmittel an den förderfähigen Kosten lag im Mittel somit bei rd. 18 %. Bei einem Projekt entfiel der Eigenanteil zur Gänze, weil es sich um eine als De-minimis-Beihilfe gewährte 100 %-Förderung handelte.

(3) Die Fördersätze für die Kosten des Cluster-Overheads, die u.a. das Clustermanagement und die Förderabwicklung umfassten, lagen grundsätzlich bei 80 %. Obwohl sich u.a. bei der Förderabwicklung Lerneffekte einstellten bzw. bestehende Strukturen genutzt werden konnten, sah die Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ bei Folgeprojekten keine Reduktion des Fördersatzes vor.

8.2

Der RH wies darauf hin, dass das Ministerium bei Projekten der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ im Durchschnitt einen Fördersatz von rd. 82 % bewilligte. Er kritisierte, dass das Ministerium die Kosten des Cluster-Overheads – auch bei Folgeprojekten bestehender Cluster – mit einem Fördersatz von mindestens 80 % förderte und keine Reduktion des Fördersatzes in Erwägung zog. Der RH beurteilte die hohen Fördersätze kritisch, weil sie wenig Anreiz boten, mit den Fördermitteln Clusterstrukturen aufzubauen, die sich nach Förderende – etwa durch Mitgliedsbeiträge – selbst tragen (siehe [TZ 20](#)).

[Der RH empfahl dem Ministerium, die Fördersätze so zu gestalten, dass sie Anreize für Clusterstrukturen bieten, die sich nach Förderende überwiegend selbst tragen.](#)

8.3

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aufgrund der Vorgaben der Europäischen Kommission im Programm LE 14–20 keine „bis zu“-Fördersätze hätten festgelegt werden können; es seien fixe Fördersätze für bestimmte Kategorien vorzugeben gewesen. Angepasste Fördersätze für das Clustermanagement ließen sich nicht realisieren. Eine über die Vorgaben durch das Wettbewerbsrecht

hinausgehende Differenzierung der Fördersätze würde die Abwicklung aufgrund des Abgrenzungsaspekts verkomplizieren und den Verwaltungsaufwand erhöhen. Die höheren Förderintensitäten seien vorgesehen worden, um insbesondere einen Anreiz zu geben, intensiver zusammenzuarbeiten. Nach Ende der Förderung sollte der weitere Betrieb der Projekte von den Beteiligten selbst getragen werden.

8.4 Der RH entgegnete dem Ministerium unter Hinweis auf **TZ 20**, dass einzelne Förderwerber bereits in den Förderanträgen darauf hinwiesen, dass eine Fortführung der beantragten Teilprojekte von einer weiteren Förderung abhängt. Demnach konnten die hohen Fördersätze für das Clustermanagement nicht die beabsichtigte Wirkung erzielen.

Der RH wies neuerlich darauf hin, dass bei der Gestaltung von Fördersätzen neben dem Verwaltungsaufwand insbesondere sachliche Kriterien (z.B. Art und Qualität von Projekten bzw. Teilprojekten, beihilfenrechtliche Fördergrenzen) zu berücksichtigen sind.

Monitoring der Finanzplanung

9.1 (1) Das Ministerium erfasste die für die Auszahlung der Förderanträge relevanten Daten (Antrags-, Bewilligungs- und Zahlungsdaten) in einer von der Zahlstelle AMA für das Programm LE 14–20 zur Verfügung gestellten zentralen Datenbank. Der Programm-Finanzplan mit den je Maßnahme bzw. Vorhabensart verfügbaren Finanzmitteln war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in der AMA-Datenbank nicht hinterlegt. Soll/Ist-Vergleiche zwischen genehmigten bzw. ausbezahlten Förderungen und den insgesamt budgetierten Mitteln konnten somit nicht automatisiert durchgeführt werden. Laut Auskunft des Ministeriums sollten derartige Abfragen bis Ende 2017 in der AMA-Datenbank möglich sein.

(2) Parallel zur AMA-Datenbank führten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bewilligenden Stelle im Ministerium eine umfangreiche Excel-Datei für die vom Ressort verantworteten Vorhabensarten des Programms LE 14–20. Die Datei umfasste auf 35 Tabellenblättern Angaben zu den eingereichten bzw. bewilligten Förderanträgen – u.a. die Stammdaten der Förderwerber sowie das Ausmaß der genehmigten und ausbezahlten Mittel. Die Datei diente insbesondere für ein internes Projekt-Finanzreporting und wurde monatlich den bei der Förderabwicklung involvierten Abteilungen des Ministeriums zur Verfügung gestellt.

9.2 Der RH bemängelte, dass in der AMA-Datenbank der Finanzplan des Programms LE 14–20 nicht integriert war, und somit keine automatisierten Abgleiche mit den genehmigten bzw. ausbezahlten Mitteln auf Ebene der Maßnahmen bzw. Vorhabensarten möglich waren.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Er empfahl dem Ministerium und der AMA vor dem Hintergrund der fortgeschrittenen Programmumsetzung, die Übernahme der Finanzplanung des Programms LE 14–20 in die AMA–Datenbank rasch umzusetzen.

Der RH wies kritisch auf Überschneidungen bei der Datenerfassung im Ministerium hin, weil ein Teil der projektrelevanten Daten sowohl in der AMA–Datenbank als auch in einer Excel–Datei gespeichert wurde.

Er empfahl dem Ministerium, die Doppelerfassung von Projektdaten zu beseitigen und künftig eine einheitliche, reversionssichere⁴ IT–Lösung zu entwickeln, um eine – dem Fördervolumen angemessene – Datenbasis für das Projektcontrolling sicherzustellen.

9.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Auszahlungsdatenbank für die Projektmaßnahmen um ein Finanzierungsmonitoring erweitert und die Programmierung Ende April 2018 fertiggestellt.

Die AMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, der Projektplan für die Entwicklung und Wartung der Förderdatenbank „Ländliche Entwicklung und Wein“ beinhalte auch die Implementierung eines Datenbank–Tools zur Budgetüberwachung auf Ebene der Vorhabensarten. Als Stichtag für die Inbetriebnahme sei der 30. April 2018 avisiert.

Laut Stellungnahme des Ministeriums enthalte die in der bewilligenden Stelle entwickelte Tabelle aller im Ministerium im Rahmen des Programms LE 14–20 bewilligten Projekte alle Vorhabensdaten und gebe zusätzlich einen Überblick aller im ELAK erfassten Projektinformationen im Projektverlauf. Da diese Tabelle ausschließlich vom Ministerium bewilligte Projekte erfasse und außerhalb des Ministeriums keinen Nutzen finden würde, wäre eine Programmierung einer Online–Version unverhältnismäßig teuer. Im Gegensatz dazu diene die AMA–Datenbank vor allem dazu, die Kernaufgaben der Zahlstelle zu bewerkstelligen und zu dokumentieren.

9.4

Der RH nahm die vom Ministerium angeführten Kosten–/Nutzen–Überlegungen zur Kenntnis. Er wies allerdings darauf hin, dass die manuelle Zusammenführung von Daten aus unterschiedlichen Datenquellen (bspw. ELAK und AMA–Datenbank) einen Risikofaktor – etwa aufgrund von Übertragungsfehlern – darstellt. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

⁴ Nachvollziehbarkeit von Handlung, Akteur und Zeitpunkt

Einrichtung und Betrieb von Clustern

Allgemeines

10 (1) Der RH überprüfte die Förderabwicklung der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ anhand der zehn im Zeitraum 2015 bis März 2017 bewilligten Clusterprojekte.

(2) Cluster erforderten die Zusammenarbeit von mindestens zwei Projektpartnern. Als zulässige Teilnehmer eines Clusters kamen gemäß ELER-VO 2013 eigenständige Unternehmen einschließlich Neugründungen, kleine, mittlere und große Unternehmen, Institutionen sowie Beratungsstellen und Forschungseinrichtungen infrage.

Von den zehn bewilligten Clusterprojekten galten gemäß Programmdefinition sieben als neue Cluster, drei Cluster im Bereich des ländlichen Tourismus („Urlaub am Bauernhof“) bestanden bereits vor der Beantragung der Förderung.

Die Anzahl der Kooperationspartner lag je nach Cluster zwischen acht und 96. Als Kooperationspartner fungierten überwiegend

- landwirtschaftliche Organisationen (u.a. Absatz- bzw. Marketingvereine),
- Tourismusorganisationen der Länder sowie
- Landwirtschafts- und Wirtschaftskammern.

(3) Jeder Cluster hatte einen Lead-Partner zu benennen, der als Vertretungsbefugter den Förderantrag unterfertigte. Er war Ansprechpartner des Ministeriums und leitete die Förderung an die Kooperationspartner weiter. Die Rechte und Pflichten im Innenverhältnis der Cluster regelten Kooperationsvereinbarungen, die für Personenvereinigungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit verpflichtend waren. Das Ministerium stellte ein Vertragsmuster zur Verfügung, das mögliche Vertragsbestandteile auflistete (u.a. Vertretungsbefugter in Förderfragen, Pflichten aus dem Förderverhältnis, Gewährleistung und Haftung). Bei Vereinen akzeptierte das Ministerium die Vereinsstatuten, sofern darin die Clusterziele ablesbar waren.

Information und Beratung

11.1 (1) Gemäß Betrauungsvertrag mit der AMA hatte das Ministerium als bewilligende Stelle den potenziellen Antragstellern Informationen zur Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ zeitgerecht und in allgemein zugänglicher Form zur Kenntnis zu bringen.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Das Ministerium veröffentlichte auf seiner Homepage u.a. Informationen zur Clusterförderung und zu den Ansprechpersonen für allgemeine Fragen der Antragstellung sowie eine Ausfüllanleitung für den Förderantrag. Zudem gab es Informationsveranstaltungen für Förderinteressenten.

(2) Eine Förderberatung oder Unterstützung bei der Antragstellung gab es laut Auskunft des Ministeriums nicht. Die Antragsteller, deren Förderanträge bewilligt wurden, verfügten allerdings über Projekterfahrung – etwa aus der Umsetzung früherer Projekte von anderen Fördermaßnahmen des Ministeriums – und standen in Kontakt mit den Fachabteilungen des Ministeriums. Dies betraf bspw. Projektträger, die Förderungen des Ministeriums erhalten hatten, die in der Periode 2014–2020 nicht mehr angeboten wurden. Ab dem Jahr 2015 beantragten diese Projektträger Förderungen für Clusterprojekte, wie folgende Beispiele illustrieren:

- Das Ministerium unterstützte bis zum Jahr 2014 die lokalen Maschinenringe mit ausschließlich national finanzierten Förderungen gemäß der Sonderrichtlinie „Förderung der Landwirtschaft aus nationalen Mitteln“. Dabei handelte es sich um Zuschüsse zum Personal- und Sachaufwand für die Geschäftsführung der lokalen Maschinenringe. Die Neufassung der Sonderrichtlinie sah ab dem Jahr 2016 nur noch Förderungen für bundesweit relevante Vorhaben überregional agierender Vereine und Verbände vor. Die lokalen Maschinenringe beteiligten sich im Jahr 2015 an einem geförderten Clusterprojekt.
- Das Programm Ländliche Entwicklung 2007–2013 enthielt die Maßnahme 313 „Förderung des Fremdenverkehrs“. Im Rahmen der Maßnahme förderte das Ministerium u.a. Projekte des Bundesverbands Urlaub am Bauernhof Österreich sowie der Trägervereine der Gastronomie-Initiative „Kulinarisches Erbe“ bzw. der Direktvermarktung „Gutes vom Bauernhof“. Die ELER-VO 2013 enthielt keine vergleichbare Fördermaßnahme. Der Bundesverband Urlaub am Bauernhof Österreich trat ab dem Jahr 2015 als Cluster-Lead-Partner auf und erhielt vom Ministerium zwei Förderungen für die Durchführung von Clusterprojekten genehmigt. Auch die beiden Trägervereine beteiligten sich an fünf der zehn vom Ministerium genehmigten Clusterprojekte.

11.2

Der RH hob hervor, dass der Aufwand des Ministeriums für Informationen und Beratung zu den Förderungen der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ gering war, weil es sich bei den Antragstellern überwiegend um erfahrene Projektträger handelte, die bereits in der Vorperiode 2007 bis 2013 Förderungen erhalten hatten.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Aufrufe zur Antragseinreichung

12.1

(1) Die Förderungen der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ erfolgten im Rahmen von Aufrufen zur Antragseinreichung (Calls) des Ministeriums. Die Aufrufe zur Antragseinreichung beinhalteten u.a. den maximalen Förderumfang, die Förderbedingungen einschließlich kurzer Beschreibungen der thematischen Schwerpunkte sowie die Muster-Antragsformulare.

Im Zeitraum 2015 bis Mitte 2017 veröffentlichte das Ministerium sechs Aufrufe auf seiner Homepage. Über die Entscheidungsfindung und –gründe im Vorfeld der Erstellung der Calls – bspw. die Auswahl und Priorisierung des jeweiligen Förderbereichs samt des konkreten Förderbedarfs und die Höhe des Call-Fördervolumens – gab es keine vollständige aktenmäßige Dokumentation. Die für die ressortinterne Genehmigung der Aufrufe verfassten Unterlagen beschrieben im Wesentlichen den Inhalt und Ablauf der geplanten Aufrufe. Lediglich zum dritten Call des Jahres 2015 gab es Protokolle der 2014 und 2015 im Ministerium eingerichteten Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Kulinarikaktivitäten – Genussregionen“, die u.a. die Vorbereitung und den Inhalt des Calls sowie die Ausschreibungsunterlagen für die Netzwerkstelle Kulinarik diskutierte.

(2) Folgende Tabelle stellt die sechs bis Mitte 2017 veröffentlichten Calls dar:

Tabelle 6: Calls der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“

Jahr	Call	Bereiche (Förderlaufzeit)	Förderumfang (maximal)	Förder- anträge	Förder- bewilligungen
			in Mio. EUR	Anzahl	
2015	1	Ländlicher Tourismus (ein Jahr)	0,93	2	2
	2	Gemeinsame Arbeitsabläufe, gemeinsame Nutzung von Anlagen und Ressourcen (drei Jahre)	5,40	2 ¹	1
	3	Regionale kulinarische Initiativen (ein Jahr)	0,55	1	1
		Geschützte Bezeichnungen (ein Jahr)	0,10	2	1
		Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung (ein Jahr)	0,31	1	1
		Direktvermarktung (ein Jahr)	0,23	3 ¹	1
2016	4	Ländlicher Tourismus (drei Jahre)	4,45	1	1
	5	Produktentwicklung, –präsentation und –vermarktung für regionale landwirtschaftliche Qualitätserzeugnisse (drei Jahre)	4,00	2	1
		Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung und touristische Initiativen (drei Jahre)	2,00	2	1
2017	6	Bildung – Dialog mit der Gesellschaft zu den vernetzten Themen Umwelt, Landwirtschaft und Ernährung (ein Jahr)	0,65	1	– ²
Summe 2015 bis Mitte 2017			18,62	17	10

¹ darunter je ein Förderantrag, der die formalen Zugangsvoraussetzungen der Förderung nicht erfüllte

² Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das Verfahren noch nicht abgeschlossen.

Quellen: BMLFUW; RH

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Bei den bis Mitte 2017 veröffentlichten Aufrufen gab es höchstens drei Förderanträge pro Bereich, in vier Fällen nur einen Förderantrag. Mit einer Ausnahme (Call Nr. 1) bewilligte das Ministerium pro Förderbereich jeweils ein Clusterprojekt.

(3) Im Jahr 2015 veröffentlichte das Ministerium zwei Calls (Nr. 1 und 3) mit einjähriger Förderlaufzeit, weil Vorarbeiten für eine mehrjährige Förderung – insbesondere die Einrichtung der Netzwerkstelle Kulinarik und die Erstellung einer übergeordneten Strategie für kulinarische Initiativen – nicht abgeschlossen waren (siehe [TZ 24](#)). Zu diesen Fällen veröffentlichte das Ministerium im Jahr 2016 – u.a. nach Einrichtung der Netzwerkstelle – erneut zwei Calls (Nr. 4 und 5) mit dreijähriger Förderlaufzeit. Eine von der Netzwerkstelle Kulinarik erarbeitete Strategie, an der sich die im fünften Call bewilligten Kulinarik-Cluster orientieren sollten, konnte das Ministerium jedoch bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht vorlegen.

12.2

Der RH erachtete thematische Aufrufe zur Antragseinreichung als grundsätzlich zweckmäßig, weil sie Schwerpunktsetzungen erlaubten. Er bemängelte jedoch, dass es das Ministerium verabsäumt hatte, die Kriterien für die Auswahl und Priorisierung der Förderbereiche im Vorfeld der Veröffentlichung durchgängig schriftlich zu dokumentieren. Dadurch waren die Grundlagen für die thematische Schwerpunktsetzung eines Aufrufs weder transparent noch nachvollziehbar.

[Der RH empfahl dem Ministerium, im Vorfeld der Veröffentlichung von Aufrufen zur Projekteinreichung sicherzustellen, dass die Kriterien für die thematische Schwerpunktsetzung auf sachlichen Grundlagen beruhen und diese auch nachvollziehbar dokumentiert sind.](#)

Der RH kritisierte, dass das Ministerium im Jahr 2016 bereits Aufrufe zur Projekteinreichung der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ veröffentlichte, obwohl die Bezug gebende Strategie der übergeordneten Netzwerkstelle Kulinarik für die Cluster-Aktivitäten fehlte.

[Er empfahl dem Ministerium, Projektaufrufe erst zu veröffentlichen, wenn die strategischen Rahmenbedingungen erarbeitet und abgestimmt sind, um einen zielgerichteten Mitteleinsatz sicherzustellen.](#)

12.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums könnten Cluster für inhaltliche Vorhabensartenbereiche des Art. 35 (2) der ELER-VO 2013 vorgesehen werden. Im Programm LE 14–20 seien in der Vorhabensart 16.3.1⁵ unter „Beschreibung der Art des Vorhabens“ folgende thematische Schwerpunktsetzungen genannt: der Aufbau und die Entwicklung der Zusammenarbeit kleiner Wirtschaftsteilnehmer bei der Organisa-

⁵ Anmerkung RH: Zusammenarbeit von kleinen Wirtschaftsteilnehmern – Arbeitsabläufe, Ressourcennutzung und Tourismusdienstleistungen

tion von gemeinsamen Arbeitsabläufen und der gemeinsamen Nutzung von Anlagen und Ressourcen sowie die Zusammenarbeit im Bereich des ländlichen Tourismus als Vermarktung von Tourismusdienstleistungen und auch kulinarische Initiativen. Da diese Förderbereiche bereits im Programm verankert wären, sei dies nicht noch einmal bei der Vorbereitung des Calls begründet worden. Die Vorhaben seien über die bundesweite Clusterförderung unterstützt worden, weil eine österreichweite Zusammenarbeit noch mehr Effizienz bringe.

Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Aufrufe zur Projekteinreichung der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ im Sinne des Zeitmanagements und der Synergienutzung parallel mit der Entwicklung der Strategie der übergeordneten Netzwerkstelle Kulinarik erfolgt.

12.4

Der RH erwiderte dem Ministerium, dass das Programm LE 14–20 die grundsätzlich für die Clusterförderung infrage kommenden Schwerpunkte auflistete. Dies entbindet das Ministerium jedoch nicht davon, im Rahmen der Programmumsetzung die Erwägungsgründe für die Auswahl und Priorisierung einzelner Förderbereiche zu dokumentieren, um die erforderliche Transparenz herzustellen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Unter Hinweis auf die Stellungnahme des Ministeriums zu [TZ 25](#), wonach die Strategie erst im Entwurf vorliege und einer Überarbeitung bedürfe, wiederholte der RH seine Empfehlung, Projektaufträge erst zu veröffentlichen, wenn die strategischen Rahmenbedingungen erarbeitet und abgestimmt sind.

Antragseinreichung und –begutachtung

13.1

(1) Die bewilligende Stelle im Ministerium nahm die Förderanträge entgegen und leitete sie – nach Prüfung der Mindestinhalte – zur inhaltlichen Vorbeurteilung an die zuständigen Fachabteilungen weiter. Die vom RH überprüften Förderanträge⁶ umfassten zwischen 31 (sieben Teilprojekte) und 514 Seiten (39 Teilprojekte). Innerhalb der Förderanträge waren die Angaben zu einzelnen Abschnitten der Antragsformulare (u.a. Beschreibungen der Kooperation mit LEADER–Regionen sowie der Qualitätszertifizierung) häufig identisch. Weiters fehlte eine nachvollziehbare Aufschlüsselung der Projektbudgets nach Kooperationspartnern.

(2) Das Ministerium verlangte von den Antragstellern keine Nachweise über die zur Durchführung erforderliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, bspw. Jahresabschlüsse oder Einnahmen–Ausgaben–Rechnungen jener Kooperationspartner, die Eigenmittel in das Projekt einbrachten. Ein entsprechender Prüfschritt für den Förderantrag war auch in der von der Zahlstelle AMA bereitgestellten Kontrollcheck-

⁶ Förderantrag inkl. Verpflichtungserklärung, Vorhabensdatenblatt, Projektbeschreibung, Kostendatenblätter

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

liste nicht vorgesehen, obwohl derartige Angaben gemäß der Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ erforderlich gewesen wären.

13.2

(1) Der RH bemerkte kritisch, dass die Antragsunterlagen, je nach Anzahl der Teilprojekte, bis zu 514 Seiten mit teilweise identen Angaben der Förderwerber umfassten; die Projektbudgets wiesen hingegen teilweise eine zu geringe Detaillierung auf. Dies erschwerte nachgängige Kontrollen. Der RH wies auf das Risiko mangelhafter Förderanträge hin, weil diese zu integralen Vertragsbestandteilen werden konnten.

Er empfahl dem Ministerium, die Musterformulare für Projektanträge so zu gestalten, dass redundante Beschreibungen vermieden werden können, hingegen die Projektbudgets genauer angegeben werden.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium von den Antragstellern keine Auskünfte über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einholte und die von der AMA bereitgestellte Checkliste auch keine entsprechende Fragestellung umfasste. Somit standen keine Informationen zur Verfügung, um mögliche Risiken im Hinblick auf die Aufbringung der Eigenmittel einschätzen zu können.

Er empfahl dem Ministerium, von den Förderwerbern auch Auskünfte über deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einzuholen und diese im Rahmen einer Bonitätsprüfung in regelmäßigen Abständen zu bewerten.

13.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums seien für diese neue Vorhabensart die Formulare erstmals entwickelt worden und aufgrund der Erfahrungen aus den eingegangenen Förderanträgen und der Hinweise des RH in dieser Hinsicht weiterentwickelt worden. Bei der Überarbeitung des Formblatts zur Projektbeschreibung (Antragsunterlage) Ende 2017 sei ein eigener Punkt aufgenommen worden, in dem die finanzielle Nachhaltigkeit des Projekts abgefragt werde. Spezielles Augenmerk werde dabei auf Fragen gelegt, die sich der Fortführung und der finanziellen Tragfähigkeit des Projekts nach Ende der Förderung widmen.

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Förderwerber der bewilligenden Stelle von anderen Projektumsetzungen aus der Vergangenheit großteils bekannt gewesen. So sei beispielsweise von einem Projektträger die Ein- und Ausgabenrechnung im Rahmen von Steuerungsgruppen, an denen auch Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums teilnehmen, vorgelegt worden.

13.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass Angaben und Nachweise über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Antragsteller nicht nur einzelfallbezogen, sondern durchgängig zu erheben wären, um zu beurteilen, ob eine ordnungsgemäße Durchführung der geförderten Leistung zu erwarten ist. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest, von den Förderwerbern auch Auskünfte über deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einzuholen und diese im Rahmen einer Bonitätsprüfung in regelmäßigen Abständen zu bewerten.

14.1 (1) Die Verwaltungsbehörde legte gemäß Art. 49 Abs. 1 ELER-VO 2013 die Projektauswahlkriterien nach Anhörung des Begleitausschusses fest. Das Bewertungsschema für die Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ enthielt anfangs 15 Projektauswahlkriterien – ab Juni 2016 insgesamt 14 quantitative und qualitative Kriterien⁷. Die Beurteilung der Auswahlkriterien erfolgte nach einem Punktesystem. Am höchsten gewichtete das Ministerium drei quantitative Kriterien – den Umfang der Zusammenarbeit gemessen an der Anzahl der Kooperationspartner, die Heterogenität der Kooperationspartner sowie den örtlichen Umfang des Projekts – und ein qualitatives Kriterium – das Vorhandensein einer klaren, langfristigen, schlüssigen Strategie des Clusters.

(2) Das Bewertungsschema enthielt Erläuterungen zur Übersetzung qualitativer Merkmale der beantragten Projekte in Bewertungspunkte. Im Rahmen der Vorbeurteilung der Anträge trugen die Fachabteilungen des Ministeriums die erreichten Punkte in standardisierte Checklisten ein und dokumentierten die Ergebnisse ihrer Begutachtung mit kurzen Kommentaren.

Die Angemessenheit der beantragten Kosten im Verhältnis zum Förderzweck behandelte das Auswahlkriterium „Grad der Angemessenheit der Kosten der geplanten Aktivitäten (Zweck–Mittel–Relation)“. Als Nachweise dienten insbesondere die Plausibilisierungsunterlagen der Förderwerber (bspw. Vergleichsangebote). Bei beiden genehmigten Kulinarik–Clustern des Jahres 2016 wiesen die Bewertungskommentare auf Mängel der Kostendarstellung in den Anträgen hin – u.a. „keine klare Trennung der Personal– und Gemeinkosten in der Gesamtaufstellung“ bzw. „für zu viele angestrebte Zertifizierungen gibt es zu geringe Budgets“. Trotzdem erhielten beide Projekte für das Kriterium der Kostenangemessenheit je einen von zwei möglichen Punkten. Eine Verbesserung der Unterlagen bzw. eine Nachbesserung der Projektbudgets unterblieb.

(3) Bei den insgesamt zehn überprüften Clusterprojekten gab es nur in einem Fall Kostenkürzungen bzw. Streichungen von Teilprojekten.

⁷ gemäß „Auswahlkriterien für LE–Projektförderungen“, Version 7, Stand 3. April 2017; das 15. Kriterium „Anzahl der behandelten Projekte“ entfiel ab Juni 2016.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

14.2 Der RH hielt fest, dass das umfangreiche Bewertungsschema für Förderanträge der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ insgesamt 14 quantitative und qualitative Auswahlkriterien umfasste. Der RH bemängelte, dass das Ministerium in den Auswahlkriterien die Prüfung der Angemessenheit der Projektkosten vorsah und, obwohl teils mangelhafte oder unplausible Angaben der Förderwerber vorlagen, keine Ergänzungen verlangte.

Der RH empfahl dem Ministerium, künftig von den Förderwerbern plausible und nachvollziehbare Projektbudgets einzufordern und die geplanten Projektkosten auf ihre sachliche und betragliche Angemessenheit im Verhältnis zum Förderzweck zu prüfen.

14.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die fehlende Darstellung von Personal- und Gemeinkosten bei einem Kulinarik-Cluster auf eine Fehlannahme des Lead-Partners bei der Kostenaufgliederung zurückzuführen. Diesbezügliche Klarstellungen zwischen Projektträger, bescheinigender Stelle und Fachabteilung seien nach dem Auswahlverfahren erfolgt. Beim anderen Kulinarik-Cluster beruhe die eingeschränkt positive Beurteilung des Auswahlkriteriums „Grad der Angemessenheit der Kosten der geplanten Aktivität“ auf der Einschätzung des Auswahlgremiums, wonach für die angestrebte Anzahl an Zertifizierungen ein zu geringes Budget veranschlagt worden sei. Im Lauf der Projektumsetzung werde der Projektträger mitzuentcheiden haben, welche Arbeitspakete geringfügig zu reduzieren seien, um das fehlende Budget aufbringen zu können.

14.4 Der RH erwiderte, dass seine Empfehlung darauf abzielte, zeitgerecht vor der Fördergenehmigung plausible und nachvollziehbare Projektbudgets von den Antragstellern einzufordern und gegebenenfalls Nachbesserungen im Vorfeld der Förderentscheidung zu verlangen, weil mangelhafte Förderanträge integrale Vertragsbestandteile werden konnten. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Projektgenehmigung

15.1 (1) Das Ministerium berief zur Beurteilung der im Rahmen der Projektaufrufe eingelangten und förderfähigen Anträge jeweils ein Auswahlgremium ein. Daran nahmen Vertreterinnen und Vertreter der bewilligenden Stelle, der Fachabteilungen des Ministeriums, der Länder und – bei Tourismusprojekten – des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft teil. Für Cluster im Kulinarikbereich war ab dem Jahr 2016 auch ein Vertreter der Netzwerkstelle Kulinarik vorgesehen. Das Auswahlgremium nahm – auf der Grundlage der Vorbeurteilungen der Fachabteilung – die Antragsbewertung und Reihung vor und legte allfällige Auflagen fest.

Die Auswahlgremien gaben sich Regeln für den Sitzungsablauf. Die Behandlung von Unvereinbarkeiten war nur für die Bereiche „ländlicher Tourismus“ und „agrарische Dienstleistungen“ durch eine Bestimmung über die Stimmenthaltung im Fall einer Befangenheit geregelt.

(2) Bei den Beratungen und der Beschlussfassung der Auswahlgremien in den Jahren 2015 und 2016 kam es zu Interessenkonflikten:

- Im Jahr 2015 nahm ein Vertreter des Landes Oberösterreich am Auswahlgremium des Calls für den Bereich „Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung“ teil, obwohl ein beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung angesiedelter Vermarktungsverein als Kooperationspartner eines beantragten Clusterprojekts fungierte.
- Im Jahr 2016 nahm ein Vertreter des Landes Steiermark am Auswahlgremium des Calls für den Bereich „Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung und touristische Initiativen“ teil, obwohl die landeseigene Tourismusgesellschaft als Kooperationspartner an einem beantragten Clusterprojekt beteiligt war.

Die Protokolle beider Sitzungen enthielten keine Vermerke darüber, ob die betreffenden Länder-Vertreter ihre Befangenheit offenlegten und sich der Stimme enthielten.

(3) Die bewilligende Stelle fertigte nach positiver Projektbegutachtung und –auswahl die Bewilligungsschreiben an den jeweiligen Lead-Partner des genehmigten Clusterprojekts aus. Die Schreiben enthielten u.a. Angaben zum maximalen Förderbetrag, zur Förderlaufzeit sowie zu allfälligen Auflagen (bspw. Berichtspflichten).

15.2

Der RH stellte kritisch fest, dass Mitglieder des Auswahlgremiums, deren Unbefangenheit bei bestimmten Förderanträgen wegen Interessenkonflikten in Zweifel stand, an den Beratungen und Abstimmungen teilnahmen.

Der RH empfahl dem Ministerium, sicherzustellen, dass die Gremien für die Beratung und Beschlussfassung über die Fördervergaben mit Personen besetzt werden, deren Unbefangenheit zweifelsfrei feststeht. Darüber hinaus sollten in die Beschreibung des Verfahrensablaufs der Auswahlgremien auch Regelungen über die Wahrnehmung von Befangenheiten aufgenommen werden.

15.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums werde es der Empfehlung des RH folgen und entsprechende Regelungen schaffen. Allerdings hätten die vom RH angesprochenen Vertreter als gemeinsame Ländervertreter die Rolle der mitfinanzierenden öffentlichen Stellen wahrzunehmen gehabt und nicht jene eines von Gebietskörper-

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

schaften unabhängigen Förderungswerbers. In den angesprochenen Auswahlverfahren wäre also nicht von einer konkreten Befangenheit mit entsprechend erforderlicher Stimmenthaltung auszugehen.

15.4

Der RH nahm die vom Ministerium in Aussicht genommenen Regelungen hinsichtlich des Umgangs mit allfälligen Befangenheiten in Förder–Auswahlgremien positiv zur Kenntnis. Mit Bezug auf die potenzielle Befangenheit der Ländervertreter wies er darauf hin, dass jedes Mitglied eines Auswahlgremiums allfällige Interessenkonflikte, unabhängig von der zugewiesenen Rolle oder Aufgabe, eigenständig zu melden hat.

Der RH blieb bei seiner Empfehlung.

16.1

(1) Gemäß Sonderrichtlinie „LE–Projektförderung“ konnten bereits geförderte Cluster nach einer gesonderten Aufforderung des Ministeriums weitere (Teil–)Projekte einreichen, deren Projektlaufzeit an die bewilligte Förderlaufzeit des bestehenden Clusters gebunden war.

Das Ministerium genehmigte bis Mitte 2017 einem der zehn überprüften Clusterprojekte nach Durchführung eines Auswahlverfahrens neun zusätzliche (Teil–)Projekte mit einem Fördervolumen von rd. 459.900 EUR.

(2) Im Jahr 2016 genehmigte das Ministerium drei Clusterprojekten jeweils die Verlängerung der Projektlaufzeit sowie eine Aufstockung der Fördermittel, u.a. für die Inanspruchnahme der Gemeinkostenpauschale (siehe [TZ 18](#)):

- Ein Projektträger hatte in seinem Ansuchen um Aufstockung der Fördermittel im Ausmaß von rd. 15 % und Verlängerung der Laufzeit um drei Monate darauf hingewiesen, dass die Finanzierung laufender Aktivitäten nicht gesichert sei, weil bis zur Bewilligung neuer Cluster ein „Leerraum“ entstünde.
- Einem der drei Clusterprojekte genehmigte das Ministerium für drei weitere Monate eine zusätzliche Förderung von insgesamt rd. 237.600 EUR. Diese Aufstockung entsprach im Vergleich zur Erstbewilligung einer Erhöhung um rd. 43 %. Der Projektträger hatte die Beantragung von zusätzlichen Fördermitteln mit Kostenüberschreitungen bereits genehmigter Teilprojekte begründet.

16.2

Der RH beurteilte kritisch, dass das Ministerium drei Clusterprojekten für die Verlängerung der Projektlaufzeit auch die Aufstockung der Fördermittel genehmigte. Aufgrund der geringen Eigenmittelanteile an den Projektbudgets (siehe [TZ 8](#)) und der hohen Fördersätze sah der RH den zusätzlichen Finanzierungsbedarf auch als Indiz für die fehlende finanzielle Tragfähigkeit der Projekte. Dazu verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 20](#), wonach von den Förderwerbern tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Förderende zu verlangen wären.

Projektziele

17.1

(1) In den Antragsunterlagen beschrieben die Förderwerber die Ziele der Zusammenarbeit im Cluster sowie der einzelnen beantragten Teilprojekte. Die Anzahl der Ziele pro Clusterprojekt war nicht begrenzt; in einem Förderantrag gab es nach Zählung des Ministeriums insgesamt 92 Ziele.

Die Qualität der vereinbarten Ziele wies bei den vom RH überprüften Fällen zahlreiche Mängel auf, wie bspw. folgende:

- Die Zielwerte waren häufig weder quantifiziert noch mit messbaren Indikatoren versehen, wodurch die Beurteilung des Zielerreichungsgrads nicht möglich war.
- Die Erreichung einzelner Zielwerte war nach dem Förderende vorgesehen, wodurch eine Beurteilung der Zielerreichung erst im Rahmen von Evaluierungen möglich war. Beispielsweise genehmigte das Ministerium ein Clusterprojekt des ländlichen Tourismus mit Förderende im Jahr 2016, der Zielwert einer zur Beurteilung des Projekterfolgs vereinbarten Kennzahl „Anzahl der Belegstage“ war erst im Jahr 2018 zu erreichen. Das Ministerium nutzte die Zwischen- und Endberichte der Clusterprojekte nicht, um den Trend in Richtung einer Zielerreichung zu überprüfen.
- Meilensteine mit einer Beschreibung der geplanten Projektergebnisse und der Endtermine gab es nicht in allen Fällen. Einzelne Meilensteine waren ungeeignet, weil sie für eine Überprüfung nicht ausreichend operationalisiert waren. Der Meilenstein zu einem Teilprojekt des Clusters „Produktentwicklung, –präsentation und –vermarktung für regionale landwirtschaftliche Qualitätserzeugnisse“ lautete bspw. allgemein formuliert: „Der Meilenstein ist die aktive Zusammenarbeit sowie die Weiterentwicklung zur Schaffung einer gemeinsamen Identität.“

(2) Eine nachvollziehbare Plausibilisierung der Zielwerte hinsichtlich ihrer Angemessenheit und Erreichbarkeit gab es im Rahmen der Projektbegutachtung nicht. Die Checkliste zur Prüfung der Mindestvoraussetzungen der Förderanträge enthielt nur eine allgemeine Frage „Ist ein konkretes Ziel für ein geplantes Projekt der Zusammenarbeit vorhanden?“.

17.2

Der RH kritisierte gegenüber dem Ministerium, dass die mit den Projektträgern vereinbarten Ziele teils bloß allgemein gehalten und daher zur Projektsteuerung ungeeignet waren oder teils erst nach Ende des Förderzeitraums – ohne vorheriger Überprüfung des Umsetzungsstands anhand der Zwischen- und Endberichte – zu verwirklichen waren.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Der RH empfahl dem Ministerium, mit den Projektträgern überprüfbare, aussagekräftige, ergebnisorientierte Ziele mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu vereinbaren. Dabei wären im Verhältnis zu den Projektbudgets angemessene Zielwerte festzulegen und Meilensteine vorzusehen.

17.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es im Bereich der Zusammenarbeit oft schwierig, nur quantitative Ziele festzulegen; daher würden qualitative Ziele formuliert. Der allgemein formulierte Meilenstein „aktive Zusammenarbeit sowie die Weiterentwicklung zur Schaffung einer gemeinsamen Identität“ habe für den Bereich „Kulinarik“ eine bedeutende Ausrichtung. Die synergetische Zusammenführung aller diesbezüglichen Aktivitäten in der Region, den Bundesländern und auf Bundesebene setze die Bereitschaft aller Akteure für eine gemeinsame Identität im Auftritt und in der Umsetzung gemeinsamer Arbeitspakete voraus.

Das Ministerium wies darauf hin, dass eine Plausibilisierung der Zielwerte hinsichtlich ihrer Angemessenheit und Erreichbarkeit im Rahmen der Projektbegutachtung vorgenommen worden sei, aber keine Dokumentation darüber vorliege. Diese Dokumentation werde in die zukünftige Projektbegutachtung aufgenommen.

17.4

Der RH wies neuerlich darauf hin, dass gerade die hohe Förderintensität der Clusterprojekte von durchschnittlich 82 % (siehe **TZ 8**) eine angemessene Ergebniskontrolle erfordert. Er wiederholte seine Empfehlung an das Ministerium, mit den Projektträgern überprüfbare, aussagekräftige, ergebnisorientierte Ziele mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu vereinbaren.

Verwaltungskontrolle der Zahlungsanträge

18.1

(1) Die Kontrollen der Zahlungsanträge der Projektträger führte die bewilligende Stelle im Ministerium durch. Im Rahmen der Zahlungsbewilligung stellte diese die Höhe der Förderauszahlung – in Übereinstimmung mit den nationalen und EU-Vorschriften – fest. Die Prüfhandlungen waren in den vom RH überprüften Fällen anhand von Checklisten dokumentiert; der RH konnte die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips durch einen mehrstufigen Genehmigungsprozess im elektronischen Aktensystem nachvollziehen.

Vor Auszahlung prüfte der Technische Prüfdienst der AMA anhand einer Stichprobe fünf Prozent aller zur Auszahlung eingereichten und geprüften Zahlungsanträge im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle.

(2) Das Ministerium nutzte in der Programmperiode 2014–2020 die nach den EU-Vorgaben vorgesehenen, optionalen Vereinfachungen zur Abrechnung der Kosten. Dabei handelte es sich um eine vereinfachte Personalkostenabrechnung auf Grund-

lage standardisierter Einheitskosten⁸ sowie eine Gemeinkostenpauschale von 15 % bezogen auf die abgerechneten Personalkosten.

- 18.2** Der RH erachtete die Vereinfachung der Kostenabrechnungen durch die Anwendung von Pauschalen als zweckmäßig, weil sich dadurch der Dokumentationsaufwand für die Projektträger verringerte.⁹

Projektcontrolling

- 19.1** (1) Die Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ sah vor, dass die Bewilligungsschreiben Fristen für die Berichtspflichten und gegebenenfalls für die Vorlage des Zahlungsantrags der Projektträger enthalten. In den vom RH überprüften Fällen vereinbarte das Ministerium in den Bewilligungsschreiben die Vorlage von Zwischen– bzw. Endberichten und stellte Musterberichte zur Verfügung.

(2) Die Berichtszeitpunkte regelte das Ministerium uneinheitlich. Während es bei sechs Clusterprojekten festgelegte Berichtstermine gab, enthielten die Bewilligungsschreiben bei den übrigen vier Clusterprojekten keine Termine. Die Berichtsvorlage hatte in diesen Fällen gemeinsam mit den Zahlungsanträgen – für die aber ebenfalls kein Zeitplan vorgegeben war – zu erfolgen. In einem Fall ohne Berichtstermin lag knapp ein Jahr nach Projektende weder der Endbericht noch die Schlussabrechnung vor.

Die inhaltliche Beurteilung der eingereichten Zwischen– und Endberichte nahmen die zuständigen Fachabteilungen des Ministeriums vor. Ein standardisiertes Bewertungsschema der beschriebenen Projektumsetzung gab es nicht. Die Fachabteilungen übermittelten ihre Stellungnahmen formlos per Mail an die bewilligende Stelle im Ministerium. Darin nahmen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die Berichte mit kurzen Kommentaren zur Kenntnis. Einen der vier bis Mitte 2017 vorgelegten Endberichte akzeptierte das Ministerium, obwohl darin der Umsetzungsstand der gemäß Förderantrag vereinbarten messbaren Ziele nicht vorkam.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass das Ministerium kein wirksames Projektcontrolling geschaffen hatte. Auch waren in mehreren vom RH überprüften Fällen mit den Projektträgern keine Fristen für die Vorlagen von Zwischen– und Endberichten vereinbart worden. Dadurch konnte das Ministerium keine stichtagsbezogenen Aussagen zum

⁸ Beispiel: Bruttojahresbezug von 45.000 EUR mal Faktor Lohnnebenkosten 1,3 geteilt durch 1.800 Jahresarbeitsstunden ergibt einen Stundensatz von 32,50 EUR. Bei der Abrechnung der Personalkosten waren der bewilligenden Stelle die Lohnkonten des vorangegangenen Kalenderjahres und eine Vollzeitaufzeichnung vorzulegen.

⁹ Zur Vereinfachung aus Sicht von Förderungsempfängern siehe Bericht des RH „EU–Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11, TZ 34.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Umsetzungsstand der geförderten Leistungen sowie der erzielten Erfolge treffen. Weiters merkte der RH kritisch an, dass das Ministerium die vorgelegten Zwischen- und Endberichte der Fördernehmer nicht nach einem standardisierten Bewertungsschema beurteilte.

Der RH empfahl dem Ministerium, mit den Projektträgern Termine für die Zwischen- und Endberichte zu vereinbaren. Weiters empfahl er dem Ministerium, anhand der Zwischen- und Endberichte die Projektumsetzung und Zielerreichung nachvollziehbar zu bewerten und auf die Einhaltung der vereinbarten Ziele zu achten.

19.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es schwierig, ein einheitliches standardisiertes Prüfbewertungsschema festzulegen, da die einzelnen Clusterprojekte unterschiedliche fachliche Bereiche betreffen würden und einen unterschiedlichen Umfang hätten. Das Ministerium werde die Anregung des RH aufgreifen, dass zusätzlich jährlich ein Zwischenbericht zu legen sei, wenn im Laufe eines Jahres keine Zahlungsanträge eingereicht werden. Weiters werde ein verstärktes Augenmerk auf das Festlegen von Terminen und die Einhaltung von Zielen gelegt werden.

19.4 Aus Sicht des RH sollte das standardisierte Bewertungsschema der Zwischen- bzw. Endberichte – ungeachtet des Förderbereichs – zumindest eine Beurteilung der Projektumsetzung und Zielerreichung anhand von Soll/Ist-Vergleichen, einschließlich allfälliger Kommentare, umfassen.

Finanzielle Nachhaltigkeit

20.1 (1) Die ELER-VO 2013 beschränkte die Förderung der Einrichtung und des Betriebs von Clustern in der Programmperiode 2014–2020 auf höchstens sieben Jahre. Dennoch bewilligte das Ministerium die Clusterprojekte, ohne von den Förderwerbern tragfähige Konzepte für die Fortführung der Cluster bzw. für die Nutzung der Projektergebnisse nach Förderende zu verlangen.

(2) Einzelne Förderwerber wiesen bereits in den Förderanträgen darauf hin, dass eine Fortführung der beantragten Teilprojekte von einer weiteren Förderung abhing. Dies traf bspw. auf das Projekt „Österreichischer Maschinenring-Cluster zur Förderung der agrarischen Kooperation“ zu, das beabsichtigte, ein Konzept für das Qualitätsmanagement der Kooperationspartner zu entwickeln. Bereits im Förderantrag wurde hinsichtlich der Umsetzung und Ausrollung auf die geplante Beantragung eines weiteren (Förder-)Projekts verwiesen.

(3) Von den sechs im Jahr 2017 bereits abgeschlossenen Clusterprojekten erhielt ein Cluster bereits wieder eine Förderung für ein Folgeprojekt. Vier Cluster gingen in neu beantragten Clusterprojekten auf. Lediglich einen Cluster, dessen Aktivitäten gemäß Projektendbericht nach Förderende soweit wie möglich mit reduziertem Budget weitergeführt werden sollten, förderte das Ministerium nicht weiter.

20.2

Der RH kritisierte, dass das Ministerium Clusterprojekte genehmigte, obwohl deren Finanzierung nach Ablauf der Förderung nicht gesichert war und für deren Fortführung laut Angaben der Förderwerber erneut Förderungen erforderlich sein werden. Er bemängelte, dass keine weiterführenden Finanzierungskonzepte für die Cluster nach Ende der höchstens siebenjährigen Förderung vorlagen. Der RH sah darin ein Risiko, dass die geförderten Cluster dauerhaft mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren sind oder ihr Bestand mangels finanzieller Mittel gefährdet war. In diesen Fällen würde die Förderung keine nachhaltige Wirkung entfalten.

[Der RH empfahl dem Ministerium, Förderungen der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ nur an jene Förderwerber zu vergeben, die tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung vorlegen.](#)

20.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei eine Ergänzung der Unterlagen (Evaluierungsbericht sowie Projektbeschreibung) zur Erhebung der Konzepte für die Fortführung der Kooperationen durchgeführt worden. Im Sinne der Risikovorsorge habe es in keinem Fall eine einmalige Fördergenehmigung für einen Zeitraum von sieben Jahren erteilt. Es sei für eine maximale Laufzeit von drei Jahren ausgeschrieben worden, damit überprüft werden kann, ob die Ziele, die sich der Cluster gesetzt hat, auch erreicht werden. Voraussetzung für die Verlängerung des Clusters bzw. laufender Clusterprojekte sei eine positive Beurteilung des Evaluierungsberichts. Eine nachhaltige Wirkung sei gegeben. Aus Sicht des Ministeriums sei davon auszugehen, dass die Synergien der aufgebauten Zusammenarbeit auch nach dem Ende der Förderung weiter genutzt würden.

20.4

Der RH erachtete die vom Ministerium durchgeführte Ergänzung der Unterlagen als grundsätzlich zweckmäßig und hielt seine Empfehlung aufrecht, die Förderungen nur an jene Förderwerber zu vergeben, die tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung vorlegen.

Evaluierungsdaten

21.1

(1) Das Ministerium erhob in den Förderanträgen und im Rahmen der Projekt-Endberichte auch Daten für die Evaluierung des Programms und der Maßnahmen. Gemäß dem AMA-Leitfaden für die Verwaltungskontrollen sollten die bewilligenden

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Stellen die Daten zur tatsächlichen Projektwirkung bei der Kontrolle des Endberichts auf Plausibilität prüfen und gegebenenfalls anpassen.

Die Angaben zur Projektwirkung umfassten bei der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ bspw. Fragen zum Prozentsatz der gemeinsam organisierten Arbeitsabläufe, zum Ausmaß der Umsatzsteigerung sowie zum Umfang der erhaltenen oder neu geschaffenen Arbeitsplätze – getrennt nach Frauen und Männern.

(2) Im jährlichen Zwischenbericht des Jahres 2016 wies das vom Ministerium beauftragte Evaluatoren-Team auf die geringe Aussagekraft der vorhandenen Evaluierungsdaten der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ hin. Beim einzigen zur Zeit der Evaluierung abgeschlossenen Clusterprojekt des ländlichen Tourismus aus dem Jahr 2015 beurteilte das Evaluatoren-Team bspw. die vom Projektträger im Förderantrag angegebenen „erhaltenen Arbeitsplätze“ mit 1.112 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bei einjähriger Förderung mit rd. 730.000 EUR als „sehr hoch“.

In dem vom RH überprüften Endbericht des betreffenden Clusterprojekts des ländlichen Tourismus vom August 2016 hinterfragte das Ministerium die Angaben des Projektträgers nicht und forderte auch keine Anpassung der gemeldeten Daten zur Projektwirkung. Im Förderantrag des Jahres 2016 – zur Fortsetzung des Clusterprojekts – gab der Förderwerber erneut an, mit dem Projekt Arbeitsplätze im Ausmaß von 1.112 VZÄ zu erhalten, obwohl sich die beantragte Förderung auf durchschnittlich rd. 1,48 Mio. EUR pro Jahr verdoppelte und die erwartete Projektwirkung bereits bei der vorangegangenen Förderbewilligung infrage gestellt wurde.

21.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das Ministerium bei der Fördervergabe wenig Bedacht auf die Qualität der Angaben der Projektträger zur Wirkung der geförderten Clusterprojekte nahm. Die mangelhafte Datenqualität beeinträchtigte die Arbeit der nachgelagerten Programm- bzw. Maßnahmenevaluierung erheblich.

[Der RH empfahl dem Ministerium, die Angaben der Projektträger zur Projektwirkung auf ihre Plausibilität und Realisierbarkeit zu prüfen, um eine geeignete Grundlage für Evaluierungen zu schaffen.](#)

21.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Evaluierungsdaten „erhaltene Arbeitsplätze“ im Rahmen des Clusterprojekts des ländlichen Tourismus hinterfragt und als realistisch eingestuft. Im Evaluatoren-Team sei es zu einem Mißverständnis hinsichtlich der Zusammensetzung des Werts gekommen. Die hohe Zahl der gesicherten Arbeitsplätze ergebe sich durch die Berücksichtigung aller Endbegünstigten der Förderung, wozu u.a. die einzelnen „Urlaub am Bauernhof“-Betriebe zählen. Die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze sei damit plausibel und nicht als „zu

hoch“ einzustufen. Die Evaluatoren hätten in der Endfassung ihres Berichts ihre Einschätzung korrigiert.

- 21.4** Der RH stellte klar, dass ihm zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ausschließlich die im Jährlichen Durchführungsbericht 2016¹⁰ veröffentlichten Evaluierungsergebnisse vorgelegt wurden. Er entgegnete, dass seine Feststellung zu den Evaluierungsdaten die Plausibilität des Ziel–Mittel–Verhältnisses betraf: Obwohl sich im Folgeprojekt des ländlichen Tourismus die beantragte Fördersumme im Vergleich zum Erstprojekt verdoppelte, war die Anzahl der zu sichernden Arbeitsplätze in beiden Projekten gleich hoch. Der RH unterstrich die Bedeutung vollständiger und nachvollziehbarer Projektdaten für die Qualität von Evaluierungen und hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Einrichtung und Betrieb von Netzwerken

Allgemeines

- 22** Der RH überprüfte im Rahmen der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Netzwerken“ das einzige bis August 2017 genehmigte Projekt – die Netzwerkstelle Kulinarik –, bei dem das Ministerium als Förderantragsteller und Begünstigter¹¹ fungierte. Laut Auskunft des Ministeriums waren für die Programmperiode 2014–2020 keine weiteren Aufrufe oder Vergabeverfahren im Bereich der Netzwerke vorgesehen.

Netzwerkstelle Kulinarik

- 23.1** (1) Eine vom Ministerium beauftragte Evaluierung¹² der Initiativen im Bereich Kulinarik aus dem Jahr 2015 hatte ergeben, dass das Ministerium in der Programmperiode 2007–2013 eine Reihe von Projekten von regionalen und kulinarischen Initiativen, u.a. „Genuss Region Österreich“, „Kulinarisches Erbe“ und „GenussKrone“, gefördert hatte. Demnach beliefen sich bspw. die Gesamtauszahlungen des Programms Ländliche Entwicklung 2007–2013 für derartige Projekte auf insgesamt rd. 24,59 Mio. EUR. Diese Evaluierung wies auf Schwächen der Förderung hin. Teilweise waren parallel laufende und einander konkurrierende Aktivitäten gefördert worden. Dies betraf u.a.

¹⁰ in der Fassung der Genehmigung durch den Begleitausschuss des Programms LE 14–20 vom 9. Juni 2017

¹¹ Begünstigt gemäß Art. 2 Z 10 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist eine Einrichtung des öffentlichen oder privaten Rechts bzw. eine natürliche Person, die mit der Einleitung oder mit der Einleitung und Durchführung von Vorhaben (Projekten) betraut ist, für die öffentliche Mittel beantragt wurden.

¹² Endbericht „Evaluierung der Initiativen im Bereich Kulinarik im Rahmen des Programms LE 07–13“, ÖAR Regionalberatung GmbH in Kooperation mit Modul University Vienna, Wien, 26. Jänner 2015, adaptiert 14. April 2015

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

- parallele Marketingmaßnahmen zur Etablierung von Marken im Bereich Gastronomie;
- Doppelgleisigkeiten bei Qualitätskontrollen und –zertifikaten;
- Unübersichtlichkeit für Produzenten und Konsumenten durch die „Labelflut“ sowie
- Verbesserungsbedarf bei der Koordination zwischen einzelnen Bundes- und Landesinitiativen.

Eine vom Ministerium im Jahr 2010 im Rahmen eines EU-kofinanzierten Förderprojekts initiierte Arbeitsgruppe „Regionale Qualität in der Gastronomie“ sollte laut Studie u.a. die Beratung und Kontrolle zweier Gastroinitiativen – „AMA-Gastrosiegel“ und „GenussWirt“ – zusammenführen. Diese Ziele wurden demnach aber nicht erreicht.

(2) Angesichts der Förderung von Kampagnen mit ähnlichen Zielsetzungen durch das Ministerium wies auch der RH in seinem Bericht „Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft“ (Reihe Bund 2013/4), u.a. mit Verweis auf eine Prüfung der Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision des Ministeriums vom Juli 2009, darauf hin, dass zur Erzielung von Synergieeffekten eine Zusammenführung von thematisch ähnlich gelagerten Kampagnen zweckmäßig wäre; dadurch könnten u.a. Parallelstrukturen bei der Organisation beseitigt werden.

(3) Auf Basis der Evaluierung beschloss das Ministerium im Jahr 2015, die Einrichtung einer Vernetzungsstelle (Netzwerkstelle Kulinarik) zu beauftragen, die gemäß den Ausschreibungsunterlagen „die regionalen und kulinarischen Initiativen in Österreich betreut, steuert, weiterentwickelt und ihre Zusammenarbeit verbessert“. Demnach sollte „die Wirksamkeit der regionalen und kulinarischen Initiativen verstärkt werden, indem Synergien genutzt und Doppelgleisigkeiten vermieden werden“.

23.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen der Internen Revision – u.a. die Zusammenführung parallel geförderter kulinarischer Initiativen –, die bereits ab dem Jahr 2009 vorlagen, und später auch jene des RH nicht zeitnah für eine grundsätzliche Anpassung der Fördervergabe nutzte. Nach Auffassung des RH kam es durch die Förderung parallel laufender Aktivitäten im Kulinarikbereich zu einem ineffizienten Einsatz von Fördermitteln der Programmperiode 2007–2013.

Der RH empfahl dem Ministerium, künftig Prüfungsfeststellungen der Internen Revision zeitnah zu analysieren und bei Hinweisen auf einen ineffizienten Mitteleinsatz auch Schlussfolgerungen für eine geeignete Neuausrichtung von Förderungen zu treffen, um einen effizienten und wirksamen Einsatz der Fördermittel zu gewährleisten. Weiters empfahl er dem Ministerium, die Förderung parallel laufender und einander konkurrierender Vorhaben zu vermeiden.

23.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums begrüße es die RH-Empfehlung hinsichtlich der zeitnahen Analyse von Prüfungsfeststellungen. Es arbeite derzeit intensiv an der Analyse dieser Thematik. Bei der aktuellen internen Überprüfungsphase sei der effiziente Einsatz von Fördermitteln ein zentraler Punkt. Die Ergebnisse dieser Evaluation würden zeitnah umgesetzt werden. Die Aufrufe zur Einrichtung und zum Betrieb von Clustern in der „Kulinarik“ würden explizit auf das Erfordernis von synergetischen Zusammenführungen bestehender Initiativen und damit auf die Vermeidung der Förderung von parallel laufenden Aktivitäten eingehen.

Involvierte Stellen

24.1

(1) Im April 2016 beauftragte das Ministerium – nach einer EU-weiten Ausschreibung – den einzigen Anbieter, eine Bietergemeinschaft bestehend aus dem Unternehmen A (Lead-Partner) und der AMA Marketing GesmbH (Konsortialpartner), mit der Errichtung der Netzwerkstelle Kulinarik. Der Auftragswert betrug 10,5 Mio. EUR (inkl. USt) und umfasste den Betrieb der Netzwerkstruktur und die Umsetzung eines Aktionsplans bis zum Jahr 2022. Für weitere Leistungen waren zusätzlich 7 Mio. EUR (inkl. USt) optional abrufbar.

(2) Der Werkvertrag zwischen dem Ministerium und der Bietergemeinschaft sollte im Rahmen der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Netzwerken“ aus Mitteln des Programms LE 14–20 – zunächst mit 10,5 Mio. EUR¹³ für die fix beauftragten Leistungen – finanziert werden.

Da das Ministerium in diesem Fall selbst Begünstigter war, war der Zahlstelle AMA die Bewilligung für die Förderung vorbehalten (siehe [TZ 5](#)); ein Fördervertrag gemäß Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“, bei dem der Bund auch als Fördergeber auftrat, kam nicht in Betracht.

Mit einem an die AMA gerichteten Erlass vom Oktober 2015 präzisierte das Ministerium daher die Abwicklung des Projekts Netzwerkstelle Kulinarik. Darin traf das Ministerium u.a. von der Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ abweichende Regelungen über die Fördervoraussetzungen; bspw. konnte die Projektlaufzeit unmittelbar sieben anstatt maximal drei Jahre betragen. Zudem hatte das Netzwerk

¹³ davon rd. 5,26 Mio. EUR ELER-Mittel, rd. 3,15 Mio. EUR Bundesmittel sowie rd. 2,09 Mio. EUR Landesmittel

Bericht des Rechnungshofes



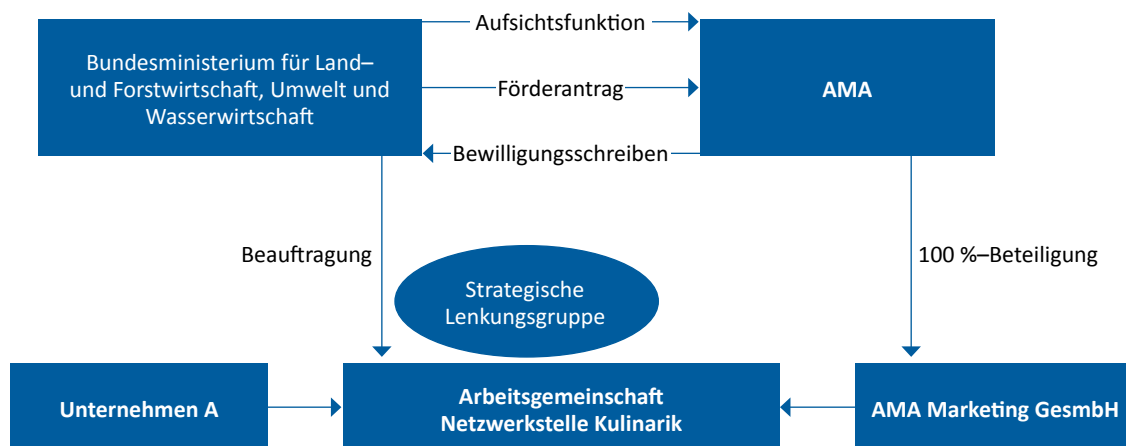
ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

das gesamte Bundesgebiet einzubeziehen. Das Ministerium hatte spätestens vor Erteilung des Zuschlags an den Auftragnehmer einen Förderantrag zu stellen.

Die AMA prüfte den Förderantrag des Ministeriums vom Dezember 2015 hinsichtlich der Einhaltung der formalen Fördervoraussetzungen und bewilligte das Projekt Netzwerkstelle Kulinarik im April 2016 mit Auflagen. Diese betrafen u.a. die jährliche Vorlage eines Jahresarbeitsprogramms mit Kostenaufstellung und Unterlagen zur Plausibilisierung der Kosten und eines Sachberichts über die durchgeführten Leistungen des abgelaufenen Jahres, um Soll-Ist-Vergleiche zu ermöglichen.

(3) Folgende Abbildung stellt die bei Umsetzung der Netzwerkstelle Kulinarik beteiligten Akteure dar:

Abbildung 2: Beteiligte Stellen der Netzwerkstelle Kulinarik



Quellen: BMLFUW; AMA; RH

Die beteiligten Stellen waren wie folgt verbunden:

- Dem Ministerium (Förderantragsteller) kam gegenüber der AMA (bewilligende Stelle) eine Aufsichtsfunktion und ein Weisungsrecht¹⁴ zu. Das Ministerium trat gleichzeitig als Auftraggeber der Netzwerkstelle Kulinarik und als Begünstigter der ELER-Mittel auf und stellte die Bundesmittel bereit, die zur Kofinanzierung der ELER-Mittel nötig waren.

¹⁴ gemäß AMA-Gesetz 1992

- Die AMA genehmigte den Förderantrag des Ministeriums und verantwortete als bewilligende Stelle die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen der vom Ministerium vorgelegten Zahlungsanträge und Abrechnungen der Bietergemeinschaft. An dieser Bietergemeinschaft war die 100 %-Tochtergesellschaft der AMA, die AMA Marketing GesmbH, beteiligt.¹⁵

Zur Projektsteuerung gab es eine strategische Lenkungsgruppe, u.a. mit Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums, der Bietergemeinschaft sowie des Geschäftsführers der Netzwerkstelle Kulinarik. Eine Geschäftsordnung zur Regelung der Aufgaben und Befugnisse gab es nicht. Aus den vom Ministerium vorgelegten Protokollen der Sitzungen für den Zeitraum Februar 2016 bis April 2017 ging hervor, dass die strategische Lenkungsgruppe wichtige Entscheidungen traf, bspw. die Bestellung des Geschäftsführers der Netzwerkstelle Kulinarik bzw. die Beauftragung von Subauftragnehmern.

24.2

Der RH beurteilte die Verflochtenheit der an der Umsetzung der Netzwerkstelle Kulinarik beteiligten Stellen Ministerium, AMA und AMA Marketing GesmbH besonders kritisch. Die AMA war sowohl Eigentümerin eines der beiden Mitglieder der Bietergemeinschaft (dabei handelte es sich um deren 100 %-Tochter AMA Marketing GesmbH) als auch bewilligende Zahlstelle. Dazu kam, dass sie diese Funktion unter Aufsicht des Ministeriums wahrnahm, das wiederum als Begünstigter des von der AMA bewilligten Förderantrags zur Finanzierung der Netzwerkstelle auftrat.

Der RH empfahl dem Ministerium, bei der ELER-Abwicklung institutionelle Verflechtungen und personelle Naheverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren zu vermeiden. Es wären in Hinkunft insbesondere Konstellationen zu vermeiden, bei denen die AMA unvereinbare Rollen wahrzunehmen hat.

Der RH wies zudem kritisch darauf hin, dass die strategische Lenkungsgruppe der Netzwerkstelle Kulinarik keine Geschäftsordnung beschlossen hatte, obwohl das Gremium wesentliche Entscheidungen – etwa die Bestellung der Geschäftsführung – traf.

Er empfahl dem Ministerium, auf die Festlegung und den Beschluss einer Geschäftsordnung für die strategische Lenkungsgruppe der Netzwerkstelle Kulinarik hinzuwirken.

¹⁵ Die Vorstände der AMA konnten im Rahmen der Generalversammlung der AMA Marketing GesmbH Beschlüsse zu deren Geschäftspolitik, u.a. zum Budget und zum Finanzplan, fassen.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

24.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums liege die vom RH erwähnte institutionelle Verflechtung, die zu unvereinbaren Rollen der AMA führe, nicht vor. Die AMA und die AMA Marketing GesmbH seien keine nachgeordneten Dienststellen des Ministeriums. Im Rahmen des Aufsichtsrechts bestehe keine Einflussnahmemöglichkeit auf die Tätigkeit der AMA. Das Weisungsrecht des Ministeriums an die AMA dürfe nur gebraucht werden, soweit es zur gesetzesgemäßen Erfüllung erforderlich sei. Zuständig für die Bewilligung des Förderungsantrags sei nicht der Vorstand als Kontrollorgan gewesen, sondern das Vorstandsmitglied für den Geschäftsbereich II. In diesem Förderfall seien keine Weisungen an das Vorstandsmitglied erteilt worden, sodass auch im Rahmen des Weisungsrechts keine Einflussnahme ausgeübt worden sei. Aus Sicht des Ministeriums habe somit keine Unvereinbarkeit bestanden, die an der Objektivität der bisher von der Zahlstelle getroffenen Entscheidungen zweifeln ließe.

Das Ministerium teilte hinsichtlich der Festlegung einer Geschäftsordnung mit, dass auf derartige formale Anforderungen verstärkt Wert gelegt würde, sofern ähnliche Konstellationen in der Zukunft vorkämen. Der Entwurf für eine Geschäftsordnung sei im November 2016 ausgearbeitet worden. Die Partner der Auftragnehmernergemeinschaft hätten sich jedoch nicht auf eine endgültige Fassung einigen können. Durch das Ausscheiden eines Konsortialpartners sei diese Anforderung mittlerweile jedoch als obsolet zu betrachten.

24.4

Zur institutionellen Verflochtenheit im Projekt Netzwerkstelle Kulinarik wies der RH neuerlich darauf hin, dass für die AMA auf institutioneller Ebene jedenfalls das Risiko von Interessenkonflikten zwischen den Eigentümerinteressen an der AMA Marketing GesmbH als Mitglied der Bietergemeinschaft und der objektiven Beurteilung des Förderfalls zur Kofinanzierung der vom Ministerium beauftragten Leistungen bestand.

Den Ausführungen des Ministeriums, wonach der AMA keine Weisungen erteilt worden seien, hielt der RH entgegen, dass das Ministerium im Oktober 2015 der AMA einen Erlass betreffend die Abwicklung des Projekts Netzwerkstelle Kulinarik übermittelte, obwohl es die Rolle des Auftraggebers und Leistungsempfängers inne hatte (siehe [TZ 25](#)). Dementsprechend leistete bspw. die AMA zwei Vorschusszahlungen auf das Konto eines Partners der Bietergemeinschaft.

Projektbeginn

25.1

(1) Der Vertrag zwischen der Bietergemeinschaft und dem Ministerium setzte sich aus den Ausschreibungsunterlagen, dem Angebot in Letztfassung, den Allgemeinen Vertragsbedingungen sowie den Auflagen der bewilligenden Stelle zusammen und umfasste insgesamt 14 Arbeitspakete für den Zeitraum 2016 bis 2022. Die Arbeitspakete sollten von Schlüssel-Arbeitskräften der Bietergemeinschaft, eigenem Personal der Netzwerkstelle und durch weitere Subauftragnehmer umgesetzt werden.

(2) Die Bietergemeinschaft nahm die Arbeiten – nach Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung am 5. Februar 2016 – auf und begann mit der Umsetzung einzelner Arbeitspakete. Ende Mai 2016 legte die Bietergemeinschaft der AMA das Jahresarbeitsprogramm und –budget der Netzwerkstelle für das Jahr 2016 vor. Demnach sollte die Entwicklung einer österreichischen Gesamtstrategie für regionale und kulinarische Initiativen (Arbeitspaket Nr. 1) im Jahr 2016 bearbeitet werden und eine Strategie bis August 2016 vorliegen. Das Jahresbudget 2016 sah für das Arbeitspaket Nr. 1 Aufwendungen in Höhe von 292.202 EUR (inkl. USt) vor. Laut den Protokollen der Sitzungen der strategischen Lenkungsgruppe stellte der Geschäftsführer der Netzwerkstelle die Strategie im Dezember 2016 im Rahmen einer Auftaktveranstaltung vor. Ein Strategiedokument konnte dem RH bei der Gebarungsüberprüfung jedoch nicht vorgelegt werden.

Aus dem Entwurf zum Jahresarbeitsprogramm 2017¹⁶ ging hervor, dass die Netzwerkstelle Kulinarik auch für das Jahr 2017 ein Budget von rd. 178.000 EUR (inkl. USt) für die Strategieentwicklung einplante.

(3) Der Vertrag zwischen der Bietergemeinschaft und dem Ministerium sicherte dieser jährlich zwei Teilzahlungen zu jeweils 50 % des Jahresbudgets zu. Gemäß Erlass des Ministeriums und nach dessen Aufforderung leistete die AMA im September und November 2016 die Vorschusszahlungen in Höhe von insgesamt 1,68 Mio. EUR (inkl. USt) auf das Bankkonto des Unternehmens A. Eine allfällige Überzahlung sollte erst im Wege der jährlichen Endabrechnung von der Bietergemeinschaft rückgefordert werden. Bis Ende August 2017 erfolgte noch keine entsprechende Aufrechnung.

25.2

(1) Der RH kritisierte, dass das Ministerium im zweiten Jahr der Beauftragung der Netzwerkstelle Kulinarik noch immer keine endgültige Gesamtstrategie für regionale und kulinarische Initiativen vorlegen konnte, obwohl der Abschluss dieses Arbeitspakets bereits im ersten Jahr der Beauftragung vorgesehen war und eine öffentliche Präsentation der Netzwerk-Strategie Ende 2016 stattgefunden hatte.

¹⁶ vom 20. Juni 2017

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Somit fehlte eine wesentliche Grundlage für die Bearbeitung der übrigen Arbeitspakete der Netzwerkstelle.

[Der RH empfahl dem Ministerium, von der Bietergemeinschaft der Netzwerkstelle Kulinarik die erforderliche Gesamtstrategie einzufordern.](#)

Weiters kritisierte der RH die geplanten Kosten für die Entwicklung der Gesamtstrategie in Höhe von rd. 292.200 EUR im Jahr 2016. Dieses Volumen entspricht nach dem Gehaltsschema des Bundes des Jahres 2016 dem Jahresgehalt von rund vier Akademikerinnen und Akademikern. Der RH hob kritisch hervor, dass angesichts dieser Kosten die beauftragten Leistungen mit internem Personal des Bundes preisgünstiger erledigt werden könnten.

[Der RH empfahl dem Ministerium, künftig strategische Konzepte vorrangig verwaltungsintern zu entwickeln. Erst nach Vorlage der Strategie wäre über deren Umsetzung und allfällige weitere Beauftragungen zu entscheiden.](#)

(2) Der RH kritisierte, dass das Ministerium im Wege der AMA einem externen Auftragnehmer das gesamte Jahresbudget in Form von Vorschusszahlungen vorfinanzierte. Er erachtete diese Vorfinanzierung als unangemessen, weil somit das gesamte finanzielle Risiko aus der Durchführung des Jahresarbeitsprogramms auf das Ministerium überging.

[Der RH empfahl dem Ministerium, Leistungen externer Auftragnehmer erst nach Abruf, tatsächlicher Erbringung und positiver Abnahme zu vergüten.](#)

25.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei eine Gesamtstrategie im Prinzip erarbeitet, jedoch noch nicht in ein repräsentatives Format gebracht worden. Die in der Zwischenzeit erlangten Erkenntnisse aus den erfolgten Projektabwicklungen würden eine Überarbeitung der Gesamtstrategie erforderlich machen, weshalb eine Vorab-Veröffentlichung der vorliegenden Entwürfe ohne weitere Diskussion nicht sinnvoll erscheine. Die Vergabe der Erarbeitung solcher Strategien an eine externe Vernetzungsstelle zolle den begrenzten personellen Ressourcen im Ministerium Rechnung. Eine integrative Strategieentwicklung könne besser von einer externen Stelle moderiert werden.

Kürzere Zwischenabrechnungsfristen würden verstärkt in Erwägung gezogen. Allerdings bedinge die jährliche Planung innerhalb des Gesamtprojekts, dass eine Gesamtbeurteilung der geleisteten Tätigkeiten nur gesamthaft nach Vorlage des Jahresberichts möglich sei.

25.4 Zu dem Argument der begrenzten personellen Ressourcen im Ministerium wies der RH darauf hin, dass auch bei einem Leistungszukauf Ressourcen im Ministerium für die Auftragsabwicklung und die Qualitätssicherung der beauftragten Leistung gebunden sind. Aufgrund der hohen Kosten von Beratungsleistungen wären primär interne Ressourcen einzusetzen. Der RH hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung weiterhin aufrecht.

Entwicklungen bis August 2017

26.1 (1) Die Allgemeinen Vertragsbedingungen räumten dem Auftraggeber Ministerium das Recht ein, bei verzögerter Leistungserbringung auf Erfüllung zu bestehen und Vertragsstrafen für jeden Kalendertag des Verzugs einzufordern oder, unbeschadet des Rechts auf Geltendmachung einer Vertragsstrafe, unter Setzung einer angemessenen Nachfrist vom Vertrag zurückzutreten. Das Ministerium machte dieses vertragliche Recht – trotz der eingetretenen Verzögerungen (siehe **TZ 24**) – nicht geltend.

(2) Der bewilligenden Stelle AMA war jährlich bis spätestens 31. Dezember ein Arbeitsprogramm für das Folgejahr zur Genehmigung vorzulegen und ein schriftlicher Sachbericht spätestens mit der jährlichen Endabrechnung zu übermitteln. Die Netzwerkstelle Kulinarik geriet mit den Vorlagen in Verzug:

- Im August 2017 lag das Jahresarbeitsprogramm 2017 noch zur Prüfung und Genehmigung bei der AMA. Die Genehmigung hatte sich seit Jahresbeginn wiederholt verzögert, u.a. wegen Unklarheiten über die Abgrenzung von Leistungen der Netzwerkstelle und der Clusterprojekte. Dazu kamen beihilfenrechtliche Fragestellungen, bspw. welche Leistungen mit öffentlichen Mitteln beworben werden dürfen (etwa Marken oder einzelne Initiativen). Das Fehlen des Jahresarbeitsprogramms 2017 verzögerte auch die Aktivitäten der beiden Kulinarik-Cluster.
- Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im August 2017 gab es keinen genehmigten Jahres-Sachbericht 2016 bzw. keine (Jahres-)Endabrechnung der für Arbeiten der Netzwerkstelle entstandenen Kosten.

(3) Im Frühjahr 2017 scheiterte der Verkauf von Gesellschafteranteilen des Unternehmens A und ein damit beabsichtigter Gesellschafterwechsel. Mit Schreiben vom 18. August 2017 teilte die Bietergemeinschaft dem Ministerium den Ausstieg des Unternehmens A aus der Bietergemeinschaft mit. Die AMA Marketing GesmbH beabsichtigte, den Auftrag weiterzuführen. Aus Sicht des Ministeriums hatte die AMA Marketing GesmbH hierzu insbesondere nachzuweisen, dass

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

- die Leistungen der Netzwerkstelle Kulinarik über deren gesetzlichen Auftrag hinausgingen, weil sie ansonsten nicht förderfähig wären, und
- sie auch als alleinige Auftragnehmerin über die für die Auftragserteilung erforderlichen Kompetenzen verfügte.

Bis Ende August 2017 war das Vorliegen dieser Nachweise aktenmäßig nicht dokumentiert.

26.2

Der RH kritisierte, dass sich das Projekt Netzwerkstelle Kulinarik des Ministeriums auch im Jahr 2017 weiter verzögerte. Grundlegende Voraussetzungen für die Projektumsetzung waren bis August 2017 nicht vorhanden, weil das genehmigte Jahresarbeitsprogramm 2017 fehlte, Fragen der inhaltlichen Abgrenzung der Netzwerkstelle von den Clusterprojekten einer Klärung bedurften und die künftige Zusammensetzung der Netzwerkstelle infrage stand. Obwohl die Verzögerungen bereits im Jahr 2016 erkennbar waren, bspw. die fehlende Vorlage einer Strategie, und Vorschusszahlungen an den Lead-Partner der Bietergemeinschaft in Höhe von insgesamt 1,68 Mio. EUR erfolgten (siehe [TZ 25](#)), nahm das Ministerium seine Rolle als Auftraggeber gegenüber der Bietergemeinschaft nicht zeitgerecht wahr. Nach Ansicht des RH hätte dies insbesondere das Setzen von Nachfristen zur Behebung von Mängeln, etwa bei der nicht plangemäßen oder mangelhaften Erbringung von Arbeitspaketen, bedeutet und darüber hinaus gegebenenfalls auch die Anwendung der vereinbarten Vertragsstrafen oder die Wahrnehmung von (außerordentlichen) Kündigungsmöglichkeiten.

Der RH empfahl dem Ministerium, bei Werkverträgen die Rolle als Auftraggeber entsprechend wahrzunehmen. Dabei wäre bei unzureichender bzw. verzögerter Leistungserbringung durch Auftragnehmer zeitgerecht und entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen zu reagieren.

26.3

Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Komplexität des Vorhabens. Die Vorgangsweise sei von dem Bemühen getragen gewesen, zwischen der Auftragnehmergemeinschaft in der damaligen Zusammensetzung, den Förderwerbern im Bereich der Cluster, den verschiedenen involvierten Stellen im Ministerium und der Zahlstelle AMA zu einem für alle tragbaren Kompromiss zu finden. Die Setzung von Vertragsstrafen oder die Nutzung (außerordentlicher) Kündigungsmöglichkeiten hätte kaum zu einer gedeihlichen Zusammenarbeit beigetragen. Ein Neubeginn hätte eine Neuausschreibung mit dem entsprechenden zeitlichen Vorlauf und möglicherweise einen Abbruch des Förderprojekts bedingt.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

26.4

Der RH verkannte die Komplexität des Vorhabens und die beträchtliche Ressourcenbindung im Ministerium und bei der AMA nicht. Allerdings schwächte das Ministerium seine Position gegenüber dem Auftragnehmer deutlich, indem es durch die Gewährung von Vorschusszahlungen zunächst das finanzielle Risiko übernahm und in der Folge die vertraglich vereinbarten Bestimmungen zur Mängelbeseitigung im Anlassfall nicht geltend machte. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, bei Werkverträgen die Rolle als Auftraggeber entsprechend wahrzunehmen.

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus; Agrarmarkt Austria

- (1) Vor dem Hintergrund der fortgeschrittenen Programmumsetzung wäre die Übernahme der Finanzplanung des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014–2020 in die Datenbank der Agrarmarkt Austria rasch umzusetzen. **(TZ 9)**

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

- (2) Künftig sollten zumindest auf Ebene der (Förder-)Maßnahmen über die EU-Mindestvorgaben hinaus auch ergebnisorientierte Indikatoren festgelegt und mit Zielwerten versehen werden. Daran anknüpfend wären die erwarteten Beiträge von Teilmaßnahmen bzw. Vorhabensarten zu formulieren, um den Stand der Umsetzung nicht nur in finanzieller Hinsicht beurteilen zu können, sondern auch dahingehend, ob der Förderzweck erreicht wird. **(TZ 4)**
- (3) Die Fördersätze sollten so gestaltet sein, dass sie Anreize für Clusterstrukturen bieten, die sich nach Förderende überwiegend selbst tragen. **(TZ 8)**
- (4) Die Doppelerfassung von Projektdaten wäre zu beseitigen und künftig eine einheitliche, revisions sichere IT-Lösung zu entwickeln, um eine – dem Fördervolumen angemessene – Datenbasis für das Projektcontrolling sicherzustellen. **(TZ 9)**
- (5) Im Vorfeld der Veröffentlichung von Aufrufen zur Projekteinreichung wäre sicherzustellen, dass die Kriterien für die thematische Schwerpunktsetzung auf sachlichen Grundlagen beruhen und auch nachvollziehbar dokumentiert sind. **(TZ 12)**
- (6) Projektaufrufe wären erst zu veröffentlichen, wenn die strategischen Rahmenbedingungen erarbeitet und abgestimmt sind, um einen zielgerichteten und wirksamen Mitteleinsatz sicherzustellen. **(TZ 12)**
- (7) Die Musterformulare für Projektanträge wären so zu gestalten, dass redundante Beschreibungen vermieden werden können, hingegen die Projektbudgets genauer angegeben werden. **(TZ 13)**

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

- (8) Von den Förderwerbern wären auch Auskünfte über deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einzuholen und diese im Rahmen einer Bonitätsprüfung in regelmäßigen Abständen zu bewerten. (TZ 13)
- (9) Von den Förderwerbern sollten plausible und nachvollziehbare Projektbudgets eingefordert und die geplanten Projektkosten auf ihre sachliche und betragliche Angemessenheit im Verhältnis zum Förderzweck geprüft werden. (TZ 14)
- (10) Es wäre sicherzustellen, dass die Gremien für die Beratung und Beschlussfassung über die Fördervergaben mit Personen beschickt werden, deren Unbefangenheit zweifelsfrei feststeht. Darüber hinaus sollten in die Beschreibung des Verfahrensablaufs der Auswahlgremien auch Regelungen über die Wahrnehmung von Befangenheiten aufgenommen werden. (TZ 15)
- (11) Mit den Projektträgern wären überprüfbare, aussagekräftige, ergebnisorientierte Ziele mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu vereinbaren. Es wären im Verhältnis zu den Projektbudgets angemessene Zielwerte festzulegen und Meilensteine vorzusehen. (TZ 17)
- (12) Mit den Projektträgern wären Termine für die Zwischen- und Endberichte zu vereinbaren. (TZ 19)
- (13) Anhand der Zwischen- und Endberichte wären die Projektumsetzung und Zielerreichung nachvollziehbar zu bewerten; auf die Einhaltung der vereinbarten Ziele und Indikatoren wäre zu achten. (TZ 19)
- (14) Förderungen der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ sollten nur an Förderwerber vergeben werden, die tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung vorlegen. (TZ 20)
- (15) Die Angaben der Projektträger zur Projektwirkung wären auf ihre Plausibilität und Realisierbarkeit zu prüfen, um eine geeignete Grundlage für Evaluierungen zu schaffen. (TZ 21)
- (16) Prüfungsfeststellungen der Internen Revision wären künftig zeitnah zu analysieren und bei Hinweisen auf einen ineffizienten Mitteleinsatz auch Schlussfolgerungen für eine geeignete Neuausrichtung von Förderungen zu treffen, um einen effizienten und wirksamen Einsatz der Fördermittel zu gewährleisten. (TZ 23)

Bericht des Rechnungshofes



ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken

- (17) Die Förderung parallel laufender und einander konkurrierender Vorhaben wäre zu vermeiden. (TZ 23)
- (18) Bei der ELER–Abwicklung wären institutionelle Verflechtungen und personale Naheverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren zu vermeiden. Es wären in Hinkunft insbesondere Konstellationen zu vermeiden, bei denen die Agrarmarkt Austria unvereinbare Rollen wahrzunehmen hat. (TZ 24)
- (19) Es wäre auf die Festlegung und den Beschluss einer Geschäftsordnung für die strategische Lenkungsgruppe der Netzwerkstelle Kulinarik hinzuwirken. (TZ 24)
- (20) Von der Bietergemeinschaft der Netzwerkstelle Kulinarik wäre die erforderliche Gesamtstrategie einzufordern. (TZ 25)
- (21) Künftig sollten strategische Konzepte vorrangig verwaltungsintern entwickelt werden. Erst nach Vorlage der Strategie wäre über deren Umsetzung und allfällige weitere Beauftragungen zu entscheiden. (TZ 25)
- (22) Die Leistungen externer Auftragnehmer wären erst nach Abruf, tatsächlicher Erbringung und positiver Abnahme zu vergüten. (TZ 25)
- (23) Bei Werkverträgen wäre die Rolle als Auftraggeber entsprechend wahrzunehmen. Bei unzureichender bzw. verzögerter Leistungserbringung durch Auftragnehmer wäre zeitgerecht und entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen zu reagieren. (TZ 26)



Wien, im Oktober 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

