



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.



Bericht des Rechnungshofes

EU–Mittel unter dem Gesichtspunkt
der Wirkungsorientierung

III–58 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2017/56

Reihe OBERÖSTERREICH 2017/8



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz und dem Oberösterreichischen Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 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 Gegenäußerung 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 Dezember 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

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

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Glossar	9
Kurzfassung	11
Kenndaten	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	16
Grundlagen	16
Begriffe	16
Programmperiode 2014–2020	17
EU-Mitteleinsatz	35
Finanzielle Dotierung	35
Finanzieller Umsetzungsstand	38
Mittelausschöpfung	41
Programmabwicklung	43
Verwaltungs- und Kontrollsysteme	43
Designierungsverfahren	45
Kosten der Programmabwicklung	47
Programmmonitoring	51
Programmindikatoren	52
Ausgewählte Förderfälle	53

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Wirkungsorientierung	57
Wirkungssteuerung des Bundes	57
Querschnittsthema Gleichstellung	67
Horizontale Koordination	70
Künftige Programmperiode	72
Schlussempfehlungen	74
Anhang: Programmzuständige Stellen gemäß ESI-VO 2013	78

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zielhierarchie Programmperiode 2014–2020 _____	18
Tabelle 2:	Ziele des IWB/EFRE–Regionalprogramms _____	20
Tabelle 3:	Ziele des ESF–Beschäftigungsprogramms _____	21
Tabelle 4:	Neue Anforderungen an die Strukturfonds–Programme in der Periode 2014–2020 gemäß ESI–VO 2013 (Auswahl) _____	25
Tabelle 5:	Rechtlicher Rahmen des IWB/EFRE–Regionalprogramms bzw. des ESF–Beschäftigungsprogramms 2014–2020 _____	26
Tabelle 6:	EU–Strukturfondsmittel 2014–2020 in Österreich nach Zielen und Programmen _____	36
Tabelle 7:	Finanzielle Dotierung der Programme im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung 2014–2020“ (Stand: Juli 2016) ____	37
Tabelle 8:	Umsetzungsstand IWB/EFRE–Regionalprogramm (Stand: 14. Oktober 2016) _____	39
Tabelle 9:	Umsetzungsstand ESF–Beschäftigungsprogramm (Stand: November 2016) _____	39
Tabelle 10:	EU–Mittel–Ausgaben bis Ende 2017 zur Erfüllung der n+3–Regel _____	41
Tabelle 11:	Jährlicher geschätzter Abwicklungsaufwand _____	48
Tabelle 12:	Ergebnisindikatoren des IWB/EFRE–Regionalprogramms (Beispiele) _____	52
Tabelle 13:	Förderstellen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung und Förderschwerpunkte _____	54

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tabelle 14:	Angaben zum Wirkungsziel 3 der Untergliederung 10 (Bundeskanzleramt) im BFG 2016 _____	59
Tabelle 15:	Gegenüberstellung der einschlägigen Wirkungsziele und Indikatoren des BFG 2013 und der Ziele sowie programm- spezifischen Ergebnisindikatoren des IWB/EFRE-Regional- programms _____	60
Tabelle 16:	Angaben zu den Wirkungszielen 4 und 5 der Untergliederung 20 (Arbeit) im BFG 2016 _____	63
Tabelle 17:	Angaben zum Wirkungsziel 5 der Untergliederung 21 (Soziales und Konsumentenschutz) im BFG 2016 _____	66

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Überblick über Akteure und Prozesse im IWB/EFRE-Regionalprogramm _____	28
Abbildung 2:	Überblick über Akteure und Prozesse im ESF-Beschäftigungsprogramm _____	29

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFRE-VO	Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESF-VO	Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds
ESI-Fonds	Europäischer Struktur- und Investitionsfonds
ESI-VO 2013	Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FLC	First Level Control
FTEI	Forschung, technologische Entwicklung, Innovation
F&E	Forschung und Entwicklung
F&I	Forschung und Innovation
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
Hrsg.	Herausgeber
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IWB	Investitionen in Wachstum und Beschäftigung
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
lit.	litera
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
NRP	Nationales Reformprogramm
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
rd.	rund
Ref.	Referat
RH	Rechnungshof
S.	Seite
STRAT.AT 2020	Partnerschaftsvereinbarung Österreichs zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VO	Verordnung

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



WFA Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Z Ziffer

z.B. zum Beispiel

ZwiSt Zwischengeschaltete Stelle

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Glossar

Europa 2020–Strategie

Europa 2020 ist die Strategie der Europäischen Union für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum vom Juni 2010. Bis zum Jahr 2020 will die Europäische Union fünf EU–weit geltende Kernziele der Strategie in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima/Energie, Bildung, soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung erreichen.

First Level Control

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

Geteilte Mittelverwaltung

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

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

Ein kleines Unternehmen beschäftigt weniger als 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und überschreitet bezüglich Umsatz oder Jahresbilanz 10 Mio. EUR nicht. Ein mittleres Unternehmen beschäftigt bis zu 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und verzeichnet einen Umsatz bis zu 50 Mio. EUR oder erwirtschaftet eine Jahresbilanz, die 43 Mio. EUR nicht überschreitet.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Österreichische Raumordnungskonferenz

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (**ÖROK**) ist eine von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination der Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die ÖROK auf Verwaltungsebene einer „Stellvertreterkommission“ sowie verschiedener Ausschüsse und Arbeitsgruppen. Den ständigen Vorsitz in der ÖROK führt der Bundeskanzler. Für die laufende Tätigkeit ist beim Bundeskanzleramt eine Geschäftsstelle eingerichtet.

Partnerschaftsprinzip

Für die Partnerschaftsvereinbarung und für jedes operationelle Programm organisiert der Mitgliedstaat gemäß EU-Vorgaben eine Partnerschaft u.a. mit zuständigen regionalen, lokalen und städtischen Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern und Stellen der Zivilgesellschaft. Das Partnerschaftsprinzip zielt darauf ab, die Zusammenarbeit der programmverantwortlichen Stellen mit den Partnern zu stärken, um den Austausch von Informationen, Erfahrungen, Ergebnissen und bewährten Verfahren während der Programmperiode 2014–2020 zu erleichtern und so den effizienten Einsatz der Mittel zu fördern.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Wirkungsbereich

Bundeskanzleramt

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Land Oberösterreich

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung

Kurzfassung

Der RH überprüfte von Juli bis Oktober 2016 die Gebarung des BMASK, des BKA, der Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (**ÖROK**) sowie des Landes Oberösterreich hinsichtlich des Fördermitteleinsatzes der operationellen Programme aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (**EFRE**) „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014–2020“ (**IWB**) sowie aus dem Europäischen Sozialfonds (**ESF**) „Beschäftigung Österreich 2014–2020“. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der mit den Programmen verfolgten Zielsetzungen, der Organisation und des Aufwands für die Programmaticabwicklung, der finanziellen Umsetzung sowie der Berücksichtigung der Programme und deren Ziele in den Angaben zur Wirkungsorientierung im jährlichen Bundesfinanzgesetz. (**TZ 1**)

Ziele und finanzielle Dotierung

Der Schwerpunkt des IWB/EFRE-Regionalprogramms lag auf der Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation, der Wettbewerbsfähigkeit von KMU und der CO₂-Reduktion. Das ESF-Beschäftigungsprogramm legte den Schwerpunkt auf die Förderung von (Aus-)Bildung und Armutsbekämpfung. (**TZ 4**)

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Die Europäische Kommission teilte Österreich für die Programmperiode 2014–2020 rd. 978,35 Mio. EUR zu, um die beiden operationellen Programme zu finanzieren. Der Anteil des IWB/EFRE-Regionalprogramms an den EU-Mitteln belief sich auf rd. 536,26 Mio. EUR, auf das ESF-Beschäftigungsprogramm entfielen rd. 442,09 Mio. EUR. (TZ 11)

Unter Einbeziehung der nationalen Kofinanzierungsmittel sind für beide Programme öffentliche Mittel in folgender Höhe vorgesehen:

Finanzielle Dotierung der Programme im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung 2014–2020“ (Stand: Juli 2016)

Programme	EU-Mittel	Nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder			Öffentliche Mittel insgesamt
		gesamt	Bund	Länder ¹	
	in Mio. EUR				
IWB/EFRE-Regionalprogramm ²	536,26	152,39	45,25	107,14	688,65
ESF-Beschäftigungsprogramm	442,09	433,65	282,36 ³	151,29	875,74

¹ IWB/EFRE-Regionalprogramm: einschließlich Gemeinden und Wirtschaftskammern; ESF-Beschäftigungsprogramm: einschließlich sonstige öffentliche Kofinanzierungsgeber (beispielsweise AMS-Landesgeschäftsstellen)

² Hinzu kommen geplante zuschussfähige private Mittel von rd. 1.376,92 Mio. EUR.

³ geplante nationale Kofinanzierung von Maßnahmen des BMASK und BMB

Quellen: BMASK; ÖROK-Geschäftsstelle; RH

Designierungsverfahren

In der Programmperiode 2014–2020 waren die Mitgliedstaaten erstmals dafür verantwortlich, die Verwaltungsbehörden und die Bescheinigungsbehörden nach Prüfung der eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme gegenüber der Europäischen Kommission zu benennen (Designierungsverfahren). Die in Österreich programmverantwortlichen Stellen des Bundes und der Länder trafen wesentliche Festlegungen — u.a. zur Organisation der beiden Programme und deren Abwicklung — erst kurz vor oder erst nach Beginn der Programmperiode 2014–2020. Die späten Festlegungen sowie umfangreiche EU-rechtliche Anforderungen an die Einrichtung und Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme verzögerten den Abschluss der Designierungsverfahren. Aufgrund der fehlenden Designierung konnten die Bescheinigungsbehörden beider Programme bis zum Ende der Gebärungsüberprüfung keine Anträge auf Zwischenzahlung zur Erstattung verausgabter Programmmittel an die Europäische Kommission vorlegen. (TZ 17)

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Finanzieller Umsetzungsstand

Einzelne nationale Rechtsgrundlagen für die Programmabwicklung lagen erst ab Mitte des Jahres 2016 endgültig vor. Dies erhöhte — zumindest vorübergehend — die Rechtsunsicherheit für die programmverantwortlichen Stellen sowie für die Fördernehmer und verzögerte insbesondere im IWB/EFRE-Regionalprogramm die finanzielle Programmumsetzung. Der Genehmigungsstand lag im Herbst 2016 — bezogen auf die öffentlichen Programmmittel (EU und nationale Kofinanzierung) — im IWB/EFRE-Regionalprogramm bei rd. 6 %; im ESF-Beschäftigungsprogramm hingegen bei rd. 21 %.¹ (TZ 7, TZ 13)

Involvierte Stellen

Die IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde (ÖROK-Geschäftsstelle) bzw. die ESF-Verwaltungsbehörde (BMAŠK) bedienten sich jeweils 16 zwischengeschalteter Förderstellen des Bundes und der Länder. Die Systemkomplexität erhöhte den Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand der Programmbehörden und stellte zudem ein Risiko für Fehler dar. (TZ 8, TZ 9)

Um die Abwicklung der Programme zu vereinfachen, gab es Zentralisierungs- und Harmonisierungsmaßnahmen, die jedoch zum Teil erst nach Programmbeginn umgesetzt wurden. (TZ 10)

Kosten der Programmabwicklung

Die programmverantwortlichen Stellen schätzten gemäß einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung die Aufwände für die Programmabwicklung des Zeitraums 2015 bis 2019 auf insgesamt rd. 121,78 Mio. EUR. Im Durchschnitt lag demnach der jährliche Abwicklungsaufwand des IWB/EFRE-Regionalprogramms und auch des ESF-Beschäftigungsprogramms jeweils bei mindestens rd. 11 Mio. EUR, der zum Teil aus nationalen Mitteln des Bundes bzw. der Länder — außerhalb der Programme — zu finanzieren sein wird. Für eine Gesamtbetrachtung der Abwicklungskosten wären allerdings weitere Aufwände, die vor bzw. nach dem Zeitraum 2015 bis 2019 für die Programmumsetzung anfielen, hinzuzurechnen. (TZ 18)

¹ Die Bewilligungsdaten des IWB/EFRE-Regionalprogramms umfassten vertraglich vereinbarte Förderungen, während die Daten des ESF-Beschäftigungsprogramms auch genehmigte Projekte ohne unterfertigte Förderverträge enthielten.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Wirkungssteuerung des Bundes

Das BKA (Untergliederung 10) bzw. das BMASK (Untergliederung 20) fungierten als haushaltsleitende Organe für die EFRE- bzw. ESF-Mittel. Das BKA sah sich gemäß seinem Wirkungsziel (Bundesfinanzgesetz (**BFG**) 2016) als „inhaltlicher Impulsgeber und Koordinator“ und führte als geplante Maßnahmen zur Erreichung des Wirkungsziels u.a. eine effiziente Koordination der EU-Regionalpolitik, die Konzeption und Umsetzung der innerösterreichischen Rahmenbedingungen und die administrative Abwicklung des EFRE an. Die in den Angaben zur Wirkungsorientierung beschriebenen Maßnahmen, Indikatoren und Meilensteine zielten vorrangig auf eine Ausschöpfung der EFRE-Mittel und auf eine Fehlerfreiheit bei der Programmentwicklung ab. Es gab keinen Bezug zu den in anderen Untergliederungen festgelegten programmrelevanten Wirkungszielen, etwa zur Forschung. (**TZ 25**, **TZ 26**)

Wesentliche Schlussempfehlung

Der RH empfahl dem BKA — im Rahmen der Gesamtkoordination der EU-Strukturfonds in Österreich —, für die künftige Programmperiode bei der Europäischen Kommission auf eine Vereinfachung der geteilten Mittelverwaltung hinzuwirken. (**TZ 30**)

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Kenndaten

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung	
Rechtsgrundlagen (Auszug)	
EU-Recht	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, Art. 38 bis 44 (AEUV) Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ESI-VO 2013) Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (EFRE-VO) Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds (ESF-VO)
österreichisches Recht	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ für die Periode 2014–2020 Bundesfinanzgesetz 2016 (BFG 2016), BGBl. I Nr. 141/2015 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften (Angaben zur Wirkungsorientierung-VO), BGBl. II Nr. 244/2011 i.d.g.F. Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

Behörden laut EU-Vorgaben			
	Verwaltungsbehörde	Bescheinigungsbehörde	Prüfbehörde
IWB/EFRE-Regionalprogramm	ÖROK-Geschäftsstelle	BKA, Abt. IV/4	BKA, Abt. IV/3
ESF-Beschäftigungsprogramm	BMASK, Abt. VI/A/9	BMASK, Abt. VI/A/6	BMASK, Abt. I/B/10

Finanzielle Dotierung 2014–2020						
	EU-Mittel	Nationale Kofinanzierung				Öffentliche Mittel gesamt
		Bund	Länder	Sonstige öffentliche Mittel ¹	Nationale öffentliche Mittel gesamt	
Programme		in Mio. EUR				
IWB/EFRE-Regionalprogramm ²	536,26	45,25	77,01	30,13	152,39	688,65
ESF-Beschäftigungsprogramm	442,09	282,36	151,29	0	433,65	875,74
Summe	978,35	327,61	228,30	30,13	586,04	1.564,39

Bewilligte Förderungen 2014 bis 31. Dezember 2016			
	Öffentliche Mittel gesamt	Bewilligte öffentliche Mittel	Bewilligungsgrad
Programme	in Mio. EUR		in %
IWB/EFRE-Regionalprogramm	688,65	72,95	10,6
ESF-Beschäftigungsprogramm	875,74	229,37	26,2
Summe	1.564,39	302,32	19,3

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Gemeinden und Wirtschaftskammern

² Hinzu kommen geplante zuschussfähige private Mittel von rd. 1.376,92 Mio. EUR.

Quellen: IWB/EFRE-Regionalprogramm; ESF-Beschäftigungsprogramm; RH

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Prüfungsablauf und –gegenstand

1

(1) Der RH überprüfte von Juli bis Oktober 2016 die Gebarung des BMASK, des BKA, der Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (**ÖROK**)² sowie des Landes Oberösterreich hinsichtlich des Fördermitteleinsatzes der operationalen Programme aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (**EFRE**) „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014–2020“ (**IWB/EFRE-Regionalprogramm**) sowie aus dem Europäischen Sozialfonds (**ESF**) „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ (**ESF-Beschäftigungsprogramm**).

(2) Die Überprüfung betraf den Zeitraum 2014 bis 2016 und damit den Start der Programmperiode 2014–2020. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der mit den Programmen verfolgten Zielsetzungen, der Organisation und des Aufwands für die Programmabwicklung, der finanziellen Umsetzung sowie der Berücksichtigung der Programme und deren Ziele in den Angaben zur Wirkungsorientierung.

(3) Der RH überprüfte im Land Oberösterreich beispielhaft die Förderunterlagen von Projekten, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits vertraglich genehmigt waren, um die Projektauswahl zu beurteilen.

(4) Zu dem im April 2017 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das Land Oberösterreich im Juni 2017 bzw. das BKA, das BMASK sowie die ÖROK-Geschäftsstelle im Juli 2017 Stellungnahmen ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im November 2017.

(5) Das Land Oberösterreich teilte allgemein mit, dass es die Einschätzung des RH vollinhaltlich teile und dies auch in die laufenden Verhandlungen mit dem Bund bzw. in die anstehenden Verhandlungen mit der Europäischen Kommission einbringe.

Grundlagen

Begriffe

2

(1) Die Europäische Kommission teilte Österreich für die Programmperiode 2014–2020 rd. 978,35 Mio. EUR des EFRE und des ESF zu, um zwei Strukturfondsprogramme des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ zu finanzieren. Die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (**ESI-VO 2013**) enthält gemeinsame Bestim-

² Die ÖROK ist ein Beratungsorgan ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Für die laufende Tätigkeit ist beim BKA eine Geschäftsstelle eingerichtet, die u.a. im IWB/EFRE-Regionalprogramm als – EU-rechtliche – Verwaltungsbehörde fungierte. Der RH richtete daher seine diesbezüglichen Empfehlungen an die ÖROK-Geschäftsstelle.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



mungen für die Abwicklung der EFRE- bzw. ESF-Förderungen. Gemäß Art. 4 der ESI-VO 2013 sollen die EU-Mittel insbesondere die Umsetzung der Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Europa 2020-Strategie) unterstützen.

(2) Wirkungsorientierung bedeutet, dass staatliches Handeln (Leistungen) auf angestrebte Wirkungen auszurichten ist. Dazu werden die mit den zur Verfügung stehenden Mitteln für Bürgerinnen und Bürger angestrebten Wirkungen in die Budgeterstellung und in die gesamte Haushaltsführung integriert. Der Fokus auf Wirkungsziele und die Erfolgsmessung anhand von Wirkungsindikatoren sollen die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes verbessern.

Eine wirkungsorientierte Steuerung ist auf Bundesebene seit 2013 – im Rahmen des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 – vorgesehen.

Auch bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme gilt in der Programmperiode 2014–2020 gemäß EU-Vorgaben eine verstärkte Ergebnisorientierung.

Programmperiode 2014–2020

Ziele

3 (1) Das Ziel der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik ist gemäß Art. 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**) die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union zu fördern. Der EFRE und der ESF unterstützen das Erreichen dieses Ziels.

Die Aufgabe des EFRE ist es, die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte innerhalb der Europäischen Union durch Entwicklung und Strukturanpassung auszugleichen. Der ESF wiederum soll u.a. ein hohes Beschäftigungsniveau und die Qualität der Arbeitsplätze fördern, den Zugang zum Arbeitsmarkt verbessern und Armut bekämpfen.

(2) In der Programmperiode 2014–2020 umfasst die inhaltliche Ausrichtung der Kohäsions- und Strukturpolitik gemäß ESI-VO 2013 die beiden Ziele „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“. Folgende Tabelle stellt die Zielhierarchie der Programmperiode 2014–2020 dar:

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tabelle 1: Zielhierarchie Programmperiode 2014–2020

Europa 2020–Strategie (mit Kernzielen in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Innovation, Klimaschutz und Energie, Bildung und Armutsbekämpfung)			
11 thematische Ziele gemäß ESI–VO 2013 ¹			
Partnerschaftsvereinbarung STRAT.AT 2020			
Kohäsions– und Strukturpolitik		Politik zur Entwicklung des Ländlichen Raums, Gemeinsame Fischereipolitik	
Ziele der Programmperiode 2014–2020			
Investitionen in Wachstum und Beschäftigung		Europäische Territoriale Zusammenarbeit	
finanziert durch			
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	Europäischer Sozial- fonds (ESF)	EFRE	
in Österreich umgesetzt mit		Europäischer Landwirt- schaftsfonds für die Ent- wicklung des ländlichen Raums (ELER)	Europäischer Meeres– und Fischereifonds (EMFF)
IWB/EFRE–Regional- programm	ESF–Beschäftigungs- programm		

¹ (1) Forschung, technologische Entwicklung und Innovation, (2) Informations– und Kommunikationstechnologien, (3) Wettbewerbsfähigkeit von KMU, Agrar– und Fischereisektor, (4) Verringerung von CO₂–Emissionen der Wirtschaft, (5) Anpassung an den Klimawandel und Risikomanagement, (6) Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz, (7) Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen, (8) Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte, (9) Soziale Eingliederung und Bekämpfung der Armut, (10) Bildung, Kompetenzen und Lebenslanges Lernen, (11) Institutionelle Kapazitäten und effiziente Verwaltung

Quellen: ÖROK; RH

Die verfügbaren EFRE– und ESF–Mittel sollen zur Umsetzung der Europa 2020–Strategie beitragen und von den Mitgliedstaaten auf einige wenige der insgesamt elf thematischen Ziele gemäß ESI–VO 2013 konzentriert werden, wie folgende Beispiele zeigen:

- In stärker entwickelten Regionen³ — dazu zählen in Österreich acht Bundesländer ohne der Übergangsregion Burgenland — sollen gemäß EFRE–VO mindestens 80 % der EFRE–Mittel des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ zwei bis vier thematischen Zielen zugewiesen werden. Zu den vier Zielen zählt die „Verringerung der CO₂–Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“, auf die zumindest 20 % der EFRE–Mittel entfallen sollen.
- Mindestens 5 % der zugewiesenen EFRE–Mittel sind für integrierte Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung zu verwenden.

³ Gemäß Art. 90 (1) der ESI–VO 2013 erfolgt die Klassifizierung der Regionen entsprechend dem jeweiligen BIP pro Kopf im Verhältnis zum durchschnittlichen BIP der EU–27.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- Mindestens 20 % der verfügbaren ESF-Mittel sollen die Mitgliedstaaten gemäß ESF-VO — unabhängig von der Regionenkategorie — für das thematische Ziel „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung der Armut und jeglicher Diskriminierung“ bereitstellen.

4.1

(1) Zur Umsetzung des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ erarbeitete Österreich zwei mehrjährige operationelle Programme, die von der Europäischen Kommission genehmigt wurden:

- das IWB/EFRE-Regionalprogramm 2014–2020 vom 16. Dezember 2014 und
- das ESF-Beschäftigungsprogramm 2014–2020 vom 28. November 2014.

Bei der Erarbeitung der Programme waren die einschlägigen EU-Vorschriften sowie u.a. ein Positionspapier der Europäischen Kommission, die Partnerschaftsvereinbarung (siehe [TZ 5](#)) sowie das nationale Reformprogramm zu berücksichtigen.

Die operationellen Programme enthielten — zur Berücksichtigung der regionalen Anforderungen, Problemlagen und Zielgruppen — spezifische Ziele. Die spezifischen Ziele mussten jeweils einen Beitrag zu den, in den EU-Verordnungen vorgegebenen, thematischen Zielen und Investitionsprioritäten leisten.

(2) Das IWB/EFRE-Regionalprogramm umfasste insgesamt sechs thematische Ziele mit elf Investitionsprioritäten und 17 spezifischen Zielen, wie folgende Tabelle darstellt:

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tabelle 2: Ziele des IWB/EFRE-Regionalprogramms

Thematische Ziele gemäß ESI-VO 2013 (Anteile an den EU-Programmmitteln ohne Technische Hilfe ¹)	Investitionsprioritäten	Anzahl spezifischer Ziele ² (davon spezifische Ziele einzelner Länder)
Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation (38 %)	– FTEI Infrastruktur/überbetriebliche F&E-Projekte – Investition in F&I, Synergien	5 (2 Wien)
Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU (31 %)	– Unternehmergeist, Unternehmensgründung – Förderung KMU für Wachstum und Innovationsprozesse	2
Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft (22 %)	– Energieeffizienz/erneuerbare Energien in Unternehmen – Strategien zur Einsparung von CO ₂ in allen Gebietstypen – F&I sowie Durchdringung von Low-Carbon-Technologien	6 (1 Oberösterreich, 1 Wien)
in Oberösterreich zusätzlich: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz (1 %)	– städtisches Umfeld und Revitalisierung	1 (Oberösterreich)
in der Steiermark zusätzlich: Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (2 %)	– beschäftigungsfreundliches Wachstum durch Entwicklung des endogenen Potenzials	1 (Steiermark)
in Wien und Tirol zusätzlich: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung (2 %)	– Wien: Sanierung und Belebung benachteiligter Gebiete – Tirol: Community-led Local Development	2 (1 Wien, 1 Tirol)

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Technische Hilfe: 4 % der EU-Programmmittel

² Das IWB/EFRE-Regionalprogramm enthielt beispielsweise ein spezifisches Ziel: „Ausbau von Forschungskompetenz im öffentlichen und kooperativen Bereich entlang der regionalen Stärke- und Themenfelder in Österreichs Regionen“. Dieses spezifische Ziel unterstützt die Investitionspriorität „FTEI-Infrastruktur/überbetriebliche F&E Projekte“ sowie das thematische Ziel „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“.

Quellen: IWB/EFRE-Regionalprogramm; Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“; RH

Gemäß der thematischen Konzentration lag der Schwerpunkt des IWB/EFRE-Regionalprogramms auf drei thematischen Zielen, denen rd. 91 % der EFRE-Mittel zugeteilt waren. Weitere drei thematische Ziele sah das Programm jeweils nur regional — in einem oder zwei Ländern — vor. Auf diese entfielen 5 % der EFRE-Mittel.

Zur Erreichung der spezifischen Ziele gab es Fördermaßnahmen, die von insgesamt 16 Förderstellen des Bundes bzw. der Länder umgesetzt wurden (siehe [TZ 9](#)).

(3) Das ESF-Beschäftigungsprogramm umfasste insgesamt drei thematische Ziele mit sieben Investitionsprioritäten und 21 spezifischen Zielen, wie folgende Tabelle darstellt:

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tabelle 3: Ziele des ESF-Beschäftigungsprogramms

Thematische Ziele gemäß ESI-VO 2013 (Anteile an den EU-Programmmitteln ohne Technische Hilfe ¹)	Investitionsprioritäten	Anzahl spezifischer Ziele ² (davon spezifische Ziele des Burgenlands)
Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen (48 %)	– Verringerung und Verhütung des vorzeitigen Schulabbruchs und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung, darunter formale, nicht-formale und informelle Bildungswege, mit denen eine Rückkehr in die allgemeine und berufliche Bildung ermöglicht wird – Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen im formalen, nicht-formalen und informellen Rahmen, Steigerung des Wissens sowie der Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte sowie Förderung flexibler Bildungswege u.a. durch Berufsberatung und Bestätigung erworbener Kompetenzen	7 (4)
Förderung der sozialen Inklusion, Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung (31 %)	– aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit	4 (1)
Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (15 %)	– Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten, einschließlich des Zugangs zur Beschäftigung und des beruflichen Aufstiegs, der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und der Förderung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit – aktives und gesundes Altern Im Burgenland zusätzlich: – Zugang zu Beschäftigung für Arbeitsuchende und Nichterwerbstätige, einschließlich Langzeitarbeitsloser und arbeitsmarktfremder Menschen, auch durch lokale Beschäftigungsinitiativen und die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte – Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel	10 (6)

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Technische Hilfe: 6 % der EU-Programmmittel

² Das ESF-Beschäftigungsprogramm enthielt beispielsweise das spezifische Ziel: „Verringerung der Zahl der Schul- und AusbildungsabrecherInnen durch Durchführung und Weiterentwicklung von Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Kinder, SchülerInnen und Lehrende an Kindergärten, Pflichtschulen, Polytechnischen Schulen sowie Schulen der Sekundarstufe I und II im allgemeinbildenden und berufsbildenden Bereich“. Dieses spezifische Ziel unterstützt die Investitionspriorität „Verringerung und Verhütung des vorzeitigen Schulabbruchs und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung, darunter formale, nicht-formale und informelle Bildungswege, mit denen eine Rückkehr in die allgemeine und berufliche Bildung ermöglicht wird“ sowie das thematische Ziel „Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen“.

Quellen: ESF-Beschäftigungsprogramm; RH

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Gemäß der thematischen Konzentration lag der Schwerpunkt des ESF-Beschäftigungsprogramms auf zwei thematischen Zielen, denen rd. 79 % der ESF-Mittel zugeteilt waren. Von den sieben Investitionsprioritäten entfielen zwei ausschließlich auf die Übergangsregion Burgenland, wobei nur rd. 5 % der ESF-Programmmittel der Übergangsregion zugeteilt waren. Zur Erreichung der spezifischen Ziele gab es Fördermaßnahmen, die von insgesamt 17 Förderstellen des Bundes bzw. der Länder einschließlich der ESF-Verwaltungsbehörde umgesetzt wurden (siehe [TZ 9](#)).

4.2

Der RH hielt fest, dass beide prüfungsgegenständlichen Programme die EU-Mittel gemäß EU-Vorgaben auf zwei bis drei thematische Ziele konzentrierten, denen jeweils mehrere Investitionsprioritäten und spezifische Ziele zugeordnet waren. Daneben verfolgten im IWB/EFRE-Regionalprogramm einzelne Länder weitere thematische Ziele mit mehreren Investitionsprioritäten und spezifischen Zielen. Im ESF-Beschäftigungsprogramm gab es zusätzliche Investitionsprioritäten und spezifische Ziele für das Burgenland. Aus Sicht des RH erhöhte die Vielfalt der Ziele gemeinsam mit der Anzahl der bei der Förderabwicklung involvierten Stellen den Aufwand für die Programmabwicklung (siehe [TZ 18](#)).

Der RH empfahl dem BKA, in seiner Rolle als Gesamtkoordinator für die EU-Strukturfonds in Österreich, für die nächste Programmperiode bei der Europäischen Kommission auf eine, den verfügbaren Programmmitteln angemessene, Konzentration von Zielen hinzuwirken.

Weiters empfahl er dem BKA, dem BMASK sowie dem Land Oberösterreich, für die nächste Programmperiode – unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Abwicklungsaufwand und verfügbaren Programmmitteln – eine weitere Priorisierung und Konzentration der Programmziele anzustreben.

4.3

(1) Laut Stellungnahme des BKA vertrete Österreich unter der Federführung des BKA auf EU-Ratsebene bereits seit 2015 nachdrücklich, dass im künftigen Rechtsrahmen die Notwendigkeit eines wirtschaftlich vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnisses bei der Förderabwicklung einen klaren Niederschlag finde. Es spreche sich für die Entwicklung eines differenzierten bzw. substantiell vereinfachten Politikansatzes für kleine „Empfängerländer“ wie Österreich mit hochentwickelten nationalen Fördersystemen aus. Diesbezüglich hätten 2016 und 2017 bereits mehrere informelle Abstimmungen auf mitgliedstaatlicher Ebene und bilaterale Kontakte auf Ebene der Kommission stattgefunden. Ebenso hätten die österreichischen Anliegen in den Ratsschlussfolgerungen zur Kohäsionspolitik nach 2020 bereits ihren Niederschlag gefunden.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



(2) Laut Stellungnahme des BMASK sei die Ausarbeitung und Präzisierung von Vereinfachungen und zentralen Weichenstellungen — auch im Hinblick auf eine weitere Priorisierung und Konzentration der Programmziele — bereits gemeinsam mit der ÖROK und dem BKA begonnen worden. Ein laufender Austausch finde statt.

5

(1) In der Programmperiode 2014–2020 erarbeitete jeder Mitgliedstaat eine Partnerschaftsvereinbarung mit der Europäischen Kommission für die Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds⁴. Die Partnerschaftsvereinbarung sollte sicherstellen, dass die operationellen Programme auf die Ziele der Europa 2020-Strategie ausgerichtet waren und der EU-Mitteleinsatz zu deren Erreichung beitrug.

(2) Die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung Österreich 2014–2020 „STRAT.AT 2020“ erfolgte im Rahmen der ÖROK auf der Grundlage eines politischen Beschlusses der ÖROK-Stellvertreterkommission⁵ vom Jänner 2012. Die Arbeiten fanden im Wesentlichen in Arbeitsgruppen mit Expertinnen und Experten der programmverantwortlichen Bundes- und Landesstellen parallel zur Entwicklung der operationellen Programme statt. Gemäß dem Partnerschaftsprinzip waren auch nicht-programmverantwortliche Stellen, u.a. Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der Zivilgesellschaft, am Erstellungsprozess beteiligt.

(3) Die Partnerschaftsvereinbarung enthielt entlang der elf thematischen Ziele gemäß ESI-VO 2013 u.a. Beschreibungen der österreichischen Entwicklungsbedarfe, der geplanten Fondsbeiträge und der erwarteten Ergebnisse sowie eine indikative Zuweisung der EU-Mittel. Die erforderliche Abstimmung zwischen den in Österreich eingesetzten EU-Fonds zielte gemäß Partnerschaftsvereinbarung insbesondere darauf ab, Überlappungen beim Mitteleinsatz zu vermeiden, um Doppelförderungen auszuschließen.

Die Europäische Kommission genehmigte die Partnerschaftsvereinbarung am 17. Oktober 2014.

⁴ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes, Europäischer Meeres- und Fischereifonds sowie Kohäsionsfonds, der in Österreich nicht zum Einsatz kam

⁵ Gemäß ÖROK-Geschäftsordnung ist die Stellvertreterkommission das vorbereitende Organ der ÖROK auf der Ebene leitender Beamtinnen und Beamter des Bundes und der Länder sowie von Vertreterinnen und Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Geteilte Mittelverwaltung

6.1

(1) Die beiden prüfungsgegenständlichen Strukturfondsprogramme wickelte Österreich im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung mit der Europäischen Kommission ab. Die Abwicklung war aufwendiger und komplexer als jene von nationalen Förderungen. Unterschiede gab es beispielsweise beim Umfang der Rechtsgrundlagen (siehe [TZ 7](#)), der Anzahl der beteiligten Stellen (siehe [TZ 9](#)) sowie den Prüfinstanzen⁶ und der Prüfwahrscheinlichkeit.

(2) In der Programmperiode 2014–2020 galten im Vergleich zur Vorperiode zusätzliche Anforderungen an die Programmbehörden hinsichtlich der Finanzverwaltung, der Kontrollen sowie der verstärkten Ergebnisorientierung. Die Europäische Kommission erweiterte ihre Aufsichtsfunktion und delegierte zusätzliche Aufgaben an die Mitgliedstaaten. Folgende Tabelle stellt die wesentlichen Änderungen gemäß ESI-VO 2013 dar:

⁶ Im dreistufigen Kontrollsystem der geteilten Mittelverwaltung sind die primäre und sekundäre Kontrollstufe (First Level bzw. Second Level Control) auf Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelt. Die primäre Kontrollstufe (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde) unterliegt der Überwachung durch die sekundäre Kontrollstufe (Prüfbehörde). Die Europäische Kommission (tertiäre Kontrollstufe) überwacht die nationalen Systeme insgesamt.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tabelle 4: Neue Anforderungen an die Strukturfonds-Programme in der Periode 2014–2020 gemäß ESI-VO 2013 (Auswahl)

verstärkte Ergebnisorientierung	– thematische Konzentration der Fondsmittel auf eine begrenzte Auswahl von Interventionen, die in Bezug auf die Europa 2020-Strategie den größten Mehrwert bieten (Art. 18) – Erfüllung von Ex-ante-Konditionalitäten, d.h. Faktoren, die Voraussetzung für die wirksame und effiziente Verwirklichung eines Ziels sind (beispielsweise Vorlage nationaler FTE-Strategie) (Art. 19) – Darstellung von quantitativ oder qualitativ formulierten Indikatoren (Finanz-, Output- und Ergebnisindikatoren) und entsprechenden Zielen in den operativen Programmen (Art. 27) – Leistungsrahmen mit Etappenzielen zu Finanz- und Outputindikatoren für das Jahr 2018 mit einer Leistungsreserve von 6 % der EU-Programmmittel, die von der Kommission bei Nicht-Erreichen der Etappenziele einbehalten werden kann (Art. 20–22)
präventive Kontrollen	– Die erste Zahlung von EU-Mitteln an ein Programm erfolgt erst nach Benennung der Verwaltungsbehörde bzw. Bescheinigungsbehörde durch die Prüfbehörde (oder eine unabhängige Stelle). (Art. 123–124)
umfassende Informationspflichten der Mitgliedstaaten	– jährliche Rechnungslegung mit dazugehöriger Verwaltungserklärung¹ – jährliche Zusammenfassungen von Kontrollergebnissen und Abhilfemaßnahmen – Bestätigungsvermerk der Prüfbehörde zur jährlichen Rechnungslegung und Zusammenfassung (Art. 125–127)
e-cohesion	– Einrichtung elektronischer Datenaustauschsysteme für den gesamten Informationsaustausch zwischen Begünstigten und Programmbehörden (Art. 122)

¹ In der Verwaltungserklärung wird gemäß Art. 59 (5) der EU-Haushaltsordnung bestätigt, dass i) die Informationen ordnungsgemäß vorgelegt, vollständig und sachlich richtig sind, ii) die Mittel entsprechend ihrem in den sektorspezifischen Vorschriften festgelegten Zweck verwendet wurden und iii) die eingerichteten Kontrollsysteme die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisten.

Quellen: ESI-VO 2013; RH

(3) Bei Mängeln in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE- bzw. ESF-Förderungen konnte die Europäische Kommission Sanktionen für die betreffenden Programme verhängen. Dabei handelte es sich um Präventivmaßnahmen (u.a. Aussetzung von Zahlungen an die Programme) bzw. um Korrekturmaßnahmen (u.a. Finanzkorrekturen zu Lasten der Mitgliedstaaten).

6.2

Der RH wies auf die aufwendige Abwicklung von EU-Förderprogrammen der geteilten Mittelverwaltung (EFRE, ESF) hin, deren Komplexität in der Programmperiode 2014–2020 durch zusätzliche, von der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten delegierte Aufgaben zunahm. Er merkte kritisch an, dass die im Vergleich zu nationalen Förderungen wesentlich komplexere Förderabwicklung und das Sanktionsrisiko (Aussetzung von Zahlungen bzw. Verhängung von Finanzkorrekturen) den Mehrwert der EU-Mittel potenziell schmälerten. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in **TZ 30** hinsichtlich einer Vereinfachung der geteilten Mittelverwaltung.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Rechtsgrundlagen

7.1 Die Umsetzung der beiden prüfungsgegenständlichen Programme erfolgte im Wege von EU- und nationalen Rechtsgrundlagen.

Nachstehende Tabelle illustriert wesentliche Elemente der rechtlichen Rahmenbedingungen:

Tabelle 5: Rechtlicher Rahmen des IWB/EFRE-Regionalprogramms bzw. des ESF-Beschäftigungsprogramms 2014–2020

ESI-VO 2013 (Dachverordnung)	
EFRE	ESF
– EFRE-fondsspezifische Verordnungen – Durchführungsbestimmungen – delegierte Rechtsakte sowie – Leitlinien der Europäischen Kommission	– ESF-fondsspezifische Verordnungen – Durchführungsbestimmungen – delegierte Rechtsakte sowie – Leitlinien der Europäischen Kommission
Partnerschaftsvereinbarung (STRAT.AT 2020) zwischen Österreich und der Europäischen Kommission	
operationelles Programm IWB/EFRE 2014–2020	operationelles Programm ESF-Beschäftigung 2014–2020
programmspezifische Dokumente u.a.: – Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems	programmspezifische Dokumente u.a.: – Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems
Art. 15a B-VG-Vereinbarung über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich über die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ für die Periode 2014–2020	
35 Richtlinien von Bundes- und Landesförderstellen, Einzelentscheidungen	ESF-Sonderrichtlinie ¹ des BMASK, Erlässe des BMB
Die Förderfähigkeit der Ausgaben war gemäß Art. 65 Abs. 1 der ESI-VO 2013 grundsätzlich auf Grundlage von nationalen Regelungen festzulegen:	
– nationale Förderfähigkeitsregeln (NFFR)	– zuschussfähige Kosten Europäischer Sozialfonds
Verträge (Förder- bzw. Werkverträge)	

¹ Gemäß Art. 1.2 der ESF-Sonderrichtlinie galten die Bestimmungen nicht für Individualförderungen.

Quellen: EU-Verordnungen; Programmdokumente; RH

Einzelne nationale Rechtsgrundlagen der Programmperiode 2014–2020 standen aufgrund der späten Verfügbarkeit von relevanten EU-Bestimmungen bzw. infolge der innerösterreichischen Abstimmungsprozesse erst im Jahr 2016 — mit Verzögerung — endgültig zur Verfügung. Dies betraf u.a.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- die zur formal-rechtlichen Regelung der Aufgaben der EU-Programmbehörden und ihrer Verantwortung bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme (ESF, EFRE) zwischen Bund und Ländern geschlossene Vereinbarung gemäß Art. 15a Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**); mit Stand Oktober 2016 lag die Vereinbarung dem Nationalrat zur Genehmigung vor;
- die subsidiären nationalen Förderfähigkeitsregeln des IWB/EFRE-Regionalprogramms vom Juli 2016 sowie
- die ESF-Sonderrichtlinie sowie die Regelung der zuschussfähigen Kosten des Europäischen Sozialfonds vom Oktober 2016.

7.2

Der RH wies auf die hohe Komplexität des Rechtsrahmens bei der Abwicklung der Strukturfondsprogramme in Österreich hin. Er merkte kritisch an, dass einzelne nationale Rechtsgrundlagen erst ab Mitte des Jahres 2016 endgültig vorlagen. Dies erhöhte — zumindest vorübergehend — die Rechtsunsicherheit für die programmverantwortlichen Stellen sowie die Fördernehmer.

Involvierte Stellen

8

(1) In Österreich verantwortete das BKA die Gesamtkoordination der EU-Strukturfonds. Regional- und Strukturpolitik stellte in der österreichischen Bundesverfassung keinen eigenen Kompetenztatbestand dar. Das BKA fungierte als fachzuständiges Bundesministerium für den EFRE, wobei es gemäß dem Bundesministeriengesetz 1986⁷ eine koordinierende Rolle wahrnahm. Unterstützend war die ÖROK tätig.

Für den ESF fungierte das BMASK als fachzuständiges Bundesministerium.

(2) Österreich setzte das IWB/EFRE-Regionalprogramm und das ESF-Beschäftigungsprogramm im Wesentlichen im Rahmen bestehender Förderstrukturen des Bundes und der Länder um.

9.1

(1) Gemäß ESI-VO 2013 richteten die Mitgliedstaaten für jedes operationelle Programm eine Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde, eine Prüfbehörde (Programmbehörden) sowie einen Begleitausschuss ein (siehe Anhang). Im IWB/EFRE-Regionalprogramm nahm die ÖROK-Geschäftsstelle die Funktion der Verwaltungsbehörde wahr und im BKA fungierte je eine Abteilung als Bescheinigungsbehörde bzw. Prüfbehörde. Im ESF-Beschäftigungsprogramm waren alle drei Programmbehörden im BMASK angesiedelt.

⁷ BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.

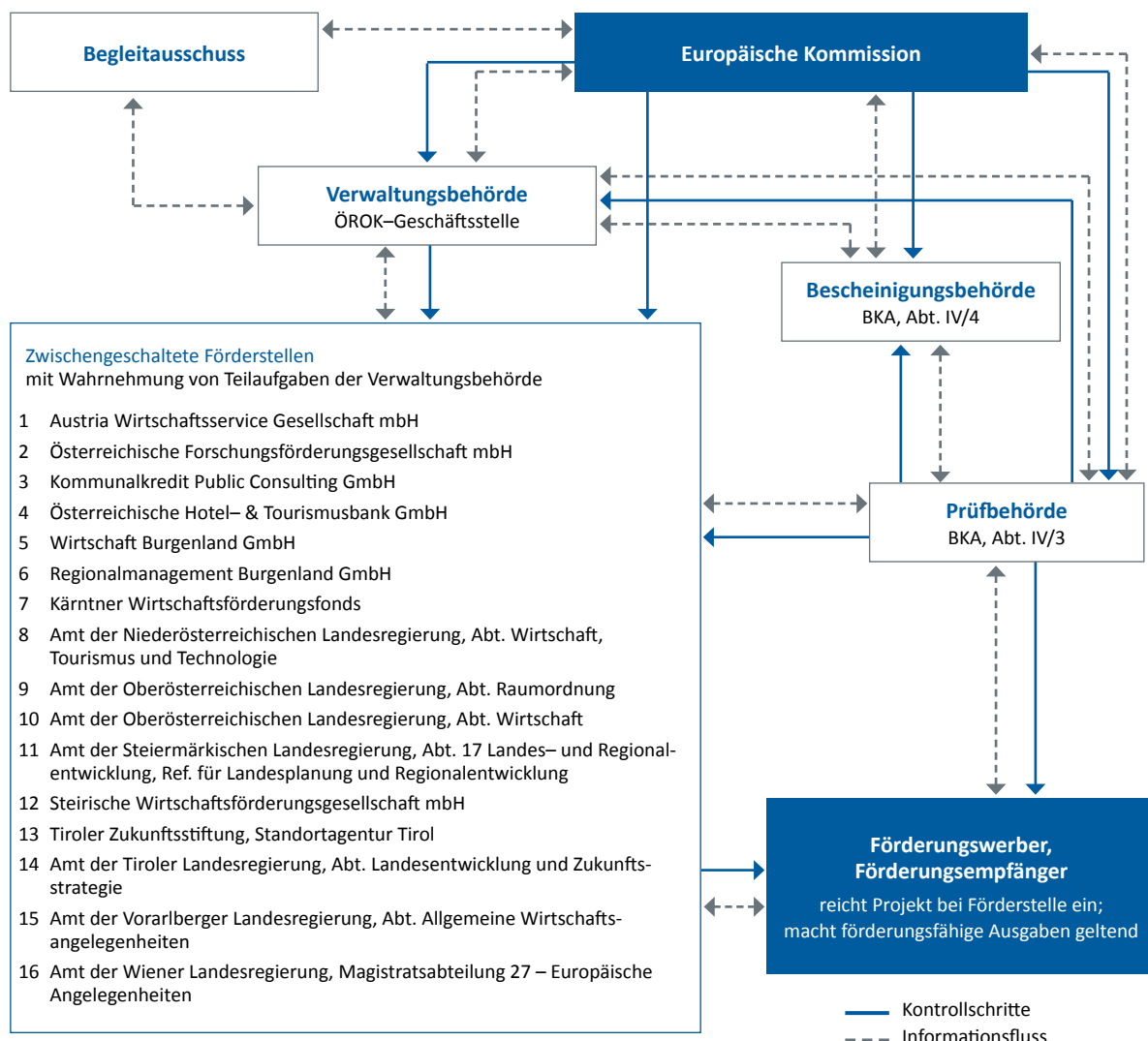
Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung

Die in der Programmperiode 2014–2020 erstmals erforderliche Designierung der Verwaltungsbehörden und Bescheinigungsbehörden war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht abgeschlossen (siehe **TZ 17**).

(2) Die Programmbehörden sowie der Begleitausschuss waren durch Informations- und Kontrollprozesse miteinander verbunden, wie die folgende Abbildung für das IWB/EFRE-Regionalprogramm vereinfacht darstellt:

Abbildung 1: Überblick über Akteure und Prozesse im IWB/EFRE-Regionalprogramm



Quellen: ÖROK-Geschäftsstelle; RH

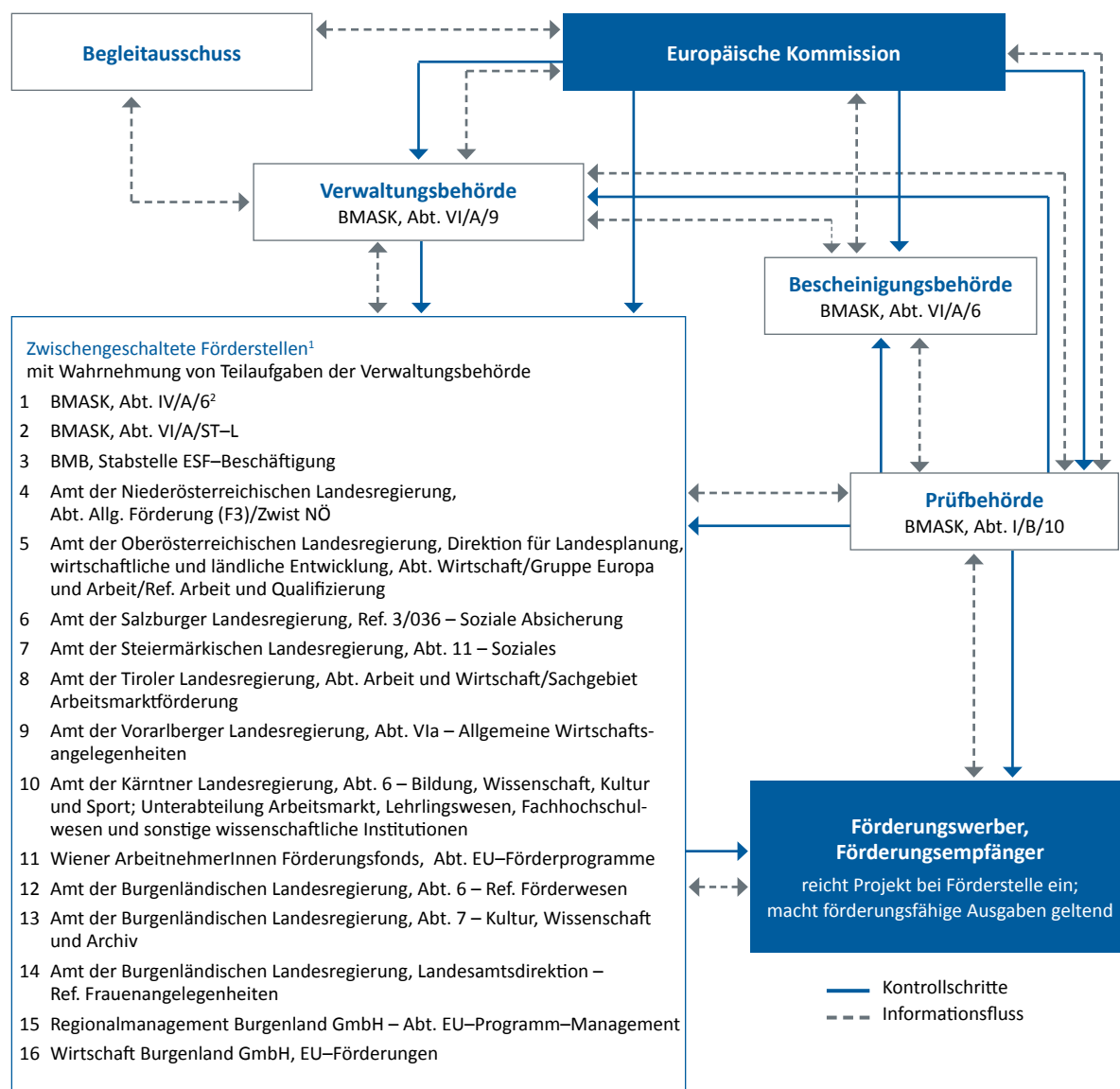
Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Folgende Abbildung stellt die Akteure und Prozesse im ESF-Beschäftigungsprogramm vereinfacht dar:

Abbildung 2: Überblick über Akteure und Prozesse im ESF-Beschäftigungsprogramm



¹ Die Verwaltungsbehörde (Abt VI/A/9) fungierte ebenfalls als Förderstelle.

² auch Landesstellen des Sozialministeriumservices involviert

Quellen: BMASK; RH

Beide Verwaltungsbehörden übertrugen Teilaufgaben im Bereich der Förderabwicklung an jeweils 16 zwischengeschaltete Förderstellen des Bundes und der Länder. Im ESF-Beschäftigungsprogramm war die Verwaltungsbehörde zusätzlich als 17. Förderstelle tätig. Die Verwaltungsbehörden behielten die Letztverantwortung

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



und hatten gegenüber den zwischengeschalteten Förderstellen Aufsichtspflichten hinsichtlich der vereinbarungskonformen Erfüllung der übertragenen Aufgaben.

(3) Die Programmbehörden beauftragten externe Dienstleister u.a. mit Beratungs- und Unterstützungsleistungen sowie mit der Einrichtung und Wartung der Monitoringdatenbanken. Weitere Beauftragungen planten die EFRE-Bescheinigungsbehörde und die EFRE- bzw. ESF-Prüfbehörde für ihre Kontrolltätigkeiten in der Programmperiode 2014–2020.

(4) Zur Programmsteuerung bzw. –umsetzung waren beispielsweise folgende Gremien eingerichtet:

- im IWB/EFRE-Regionalprogramm die EFRE-Aufsichtsgruppe, die EFRE-Steuerungsgruppe sowie die Arbeitsgruppe der Verwaltungsbehörde mit ihren zwischengeschalteten Förderstellen und
- im ESF-Beschäftigungsprogramm die Arbeitsgruppe der Verwaltungsbehörde mit den zwischengeschalteten Förderstellen.

Im Rahmen der ÖROK befassten sich die Stellvertreterkommission sowie der Unterausschuss Regionalwirtschaft mit Fragen der Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich.

9.2

Der RH merkte kritisch an, dass in beiden prüfungsgegenständlichen Programmen zusätzlich zu den gemäß EU-Bestimmungen eingerichteten Programmbehörden jeweils 16 zwischengeschaltete Förderstellen in der Programmumsetzung involviert waren. Die Systemkomplexität erhöhte den Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand der Programmbehörden und stellte zudem ein Risiko für Fehler dar.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in [TZ 10](#) bezüglich des Erfordernisses nach Systemvereinfachungen.

Systemvereinfachungen

10.1

(1) Für die Programmperiode 2014–2020 beschlossen die programmverantwortlichen Stellen Maßnahmen zur Systemvereinfachung des IWB/EFRE-Regionalprogramms und des ESF-Beschäftigungsprogramms.

(2) Hinsichtlich des IWB/EFRE-Regionalprogramms legte eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des BKA, der Verbindungsstelle der Bundesländer sowie der Länder Niederösterreich, Vorarlberg und Wien im Mai 2013 der ÖROK–

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Stellvertreterkommission eine „EFRE-Reformagenda“ für die Ausrichtung der EU-Regionalprogramme 2014–2020 vor. Die Reformagenda zeigte vor allem Handlungsbedarf bei der Optimierung des Gesamtsystems, beispielsweise bei der Erarbeitung standardisierter gemeinsamer Abwicklungsgrundlagen, der Aufgabendefinition der einzelnen programm beteiligten Stellen und der Sicherstellung hinreichender institutioneller Kapazitäten auf.

Am 9. Juli 2013 beschloss die Landeshauptleutekonferenz, statt der neun EFRE-Regionalprogramme der Programmperiode 2007–2013 ein einziges österreichweites IWB/EFRE-Regionalprogramm 2014–2020 mit einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde (ÖROK-Geschäftsstelle) einzurichten. Die Länder behielten als programmverantwortliche Landesstellen insbesondere die Entscheidungskompetenz betreffend die Finanzmittel sowie inhaltlich-strategische Steuerungskompetenzen.

In der Programmperiode 2014–2020 gab es im IWB/EFRE-Regionalprogramm weiters beispielsweise folgende Vereinfachungen:

- In Umsetzung der Reformagenda reduzierte sich die Anzahl der Verwaltungsbehörden von vormals neun Verwaltungsbehörden der Länder auf eine Verwaltungsbehörde (ÖROK-Geschäftsstelle) und die Anzahl der beteiligten Förderstellen auf insgesamt 16, während es in der Programmperiode 2007–2013 insgesamt 37 zwischengeschaltete Förderstellen des Bundes und der Länder waren.
- Die subsidiären nationalen Förderfähigkeitsregeln des IWB/EFRE-Regionalprogramms enthielten zur vereinfachten Projektabrechnung und –kontrolle u.a. zusätzliche optionale Pauschalsätze für indirekte Projektkosten.
- Für eine Harmonisierung der Förderabwicklung waren in den subsidiären nationalen Förderfähigkeitsregeln die Mindestinhalte für Kofinanzierungsanträge und –verträge sowie für die Zwischen- und Endabrechnungen festgelegt. Gemeinsame Musterformulare, beispielsweise für die Dokumentation der First Level Control, gab es jedoch nicht.

Die ÖROK-Geschäftsstelle behielt in der Programmperiode 2014–2020 die dezentrale Struktur für die First Level Control in den zwischengeschalteten Förderstellen bei. Im Rahmen der ÖROK fand kein regelmäßig organisierter Wissensaustausch dieser Stellen statt.

Der RH hatte bereits in seinem Bericht betreffend „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit Schwerpunkt auf die Vereinfachung von Vorschriften“ (Reihe Bund 2013/11, TZ 49) fehlende Bemühungen, der Rechtsunsi-

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



cherheit in der EFRE-Abwicklung beispielsweise durch einen verstärkten Erfahrungsaustausch auf Ebene der Projektprüfer (First Level Control) entgegenzutreten, bemängelt.

(3) Hinsichtlich des ESF-Beschäftigungsprogramms setzte Österreich in der Programmperiode 2007–2013 zwei ESF-Programme – das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ sowie das Programm „Phasing-Out Burgenland 2007–2013“ – mit insgesamt 15 zwischengeschalteten Förderstellen um. Im Herbst 2013 fiel die Entscheidung für ein österreichweites ESF-Beschäftigungsprogramm der Periode 2014–2020 mit einem integrierten Programmteil für die Übergangsregion Burgenland. Es gab somit eine Verwaltungsbehörde mit 16 zwischengeschalteten Förderstellen. Die Verwaltungsbehörde fungierte ebenfalls als Förderstelle.

In der Programmperiode 2014–2020 gab es im ESF-Beschäftigungsprogramm beispielsweise folgende Vereinfachungen:

- Das BMASK zentralisierte die Bescheinigungsfunktion und die Verwaltungskontrollen der ersten Ebene, die in der Programmperiode 2007–2013 von zwischengeschalteten Bundes- und Landesstellen⁸ wahrgenommen wurden. Es gab somit eine zentrale Bescheinigungsbehörde im BMASK; die Buchhaltungsagentur des Bundes sollte ab Ende 2016 – mit Ausnahme der fünf burgenländischen Förderstellen – die Verwaltungskontrollen der ersten Ebene durchführen.
- Im Rahmen einer zentralisierten Datenbanklösung für die Förderabwicklung standen u.a. standardisierte Formulare (u.a. Musterförderverträge) zur Verfügung.
- Das BMASK veröffentlichte eine ESF-Sonderrichtlinie, die im Anhang die Regelung der zuschussfähigen Kosten enthielt. Die Bestimmungen umfassten u.a. optionale Pauschalsätze zur vereinfachten Abrechnung und Kontrolle von indirekten Projektkosten.

10.2

Der RH anerkannte die in den beiden prüfungsgegenständlichen Programmen gesetzten Maßnahmen zur Vereinfachung. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass in beiden Programmen maßgebliche Weichenstellungen und Festlegungen zur Förderabwicklung für die Programmperiode 2014–2020 erst spät erfolgten (siehe [TZ 16](#)).

Da nach wie vor eine komplexe Abwicklungsstruktur bestand, empfahl der RH dem BKA, dem BMASK und der ÖROK-Geschäftsstelle, die Programmabwicklung weiter zu vereinfachen.

⁸ siehe Bericht des RH „Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde“, Reihe Bund 2015/15, TZ 4

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Zudem empfahl er dem BKA und dem BMASK, vor Beginn der nächsten Programmperiode maßgebliche Weichenstellungen zur Förderabwicklung vorzubereiten und auf zeitgerechte Entscheidungen und deren Umsetzung hinzuwirken. Es wären dabei auch fondsübergreifend Synergiepotenziale⁹ zu nutzen.

Unter Hinweis auf den Bericht „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit Schwerpunkt auf die Vereinfachung von Vorschriften“ aus dem Jahr 2013 bemängelt der RH abermals, dass es keine geeignete Plattform für einen verstärkten Erfahrungsaustausch der Projektprüfer (First Level Control) des IWB/EFRE-Regionalprogramms gab.

Der RH empfahl der ÖROK-Geschäftsstelle, zur Sicherstellung der Qualität und Einheitlichkeit der First Level Control eine Plattform für den Wissensaustausch dieser Stellen im Rahmen der ÖROK einzurichten.

10.3

(1) Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass den programmeteiligten Ressorts und insbesondere den Bundesländern bei der Gestaltung und Effizienz des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das IWB/EFRE-Regionalprogramm ebenfalls eine maßgebliche Beteiligung zukomme. Dieser gemeinsamen Systemverantwortung trage auch die Tatsache Rechnung, dass die Verwaltungsbehörde des IWB/EFRE-Regionalprogramms bei der ÖROK-Geschäftsstelle angesiedelt worden sei, die keine Bundeseinrichtung, sondern eine gemeinsame Einrichtung des Bundes und der Länder darstelle. Das Verwaltungs- und Kontrollsystem für das IWB/EFRE-Regionalprogramm 2014–2020 sei demgemäß das Ergebnis eines komplexen Verhandlungsprozesses zwischen den programmeteiligten Ressorts, dem BMF und neun Bundesländern. Das BKA verwies hierzu u.a. auf die politische Grundsatzentscheidung für die Beibehaltung eines dezentralen Fördersystems und die Zusammenfassung von neun Länderprogrammen zu einem österreichweiten IWB/EFRE-Programm sowie die Reduktion der Anzahl der programmeteiligten Förderstellen, um die Verwaltungseffizienz zu erhöhen.

Aus Sicht des BKA sei dem Aspekt dieser geteilten Systemverantwortung im Rahmen des EFRE im Prüfbericht des RH nicht ausreichend Rechnung getragen worden. So habe der RH kritisch festgestellt, dass maßgebliche Weichenstellungen zum Verwaltungs- und Kontrollsystem erst knapp vor bzw. erst nach Programmbeginn getroffen worden seien, ohne die hierfür maßgeblichen innerstaatlichen Faktoren, Verhandlungsprozesse und systembeteiligten Bundes- und Landesstellen in ihrem Zusammenwirken zu würdigen. Im Rahmen seiner kompetenzrechtlich gegebenen Möglichkeiten und Grenzen als EFRE-kordinierendes Ressort habe sich das BKA dessen ungeachtet nachweislich als eine treibende und wirksame Kraft im Sinne

⁹ Beispielsweise nutzte das BMASK in Kooperation mit dem BKA die Grundstrukturen einer Datenbanklösung im IWB/EFRE-Regionalprogramm für die Einrichtung des Monitoringsystems zur Verwaltung der ESF-Fördermittel in der Programmperiode 2014–2020.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



der Verwaltungsvereinfachungen bei innerstaatlichen Reformanstrengungen (EFRE-Reformagenda) als auch auf europäischer Ebene erwiesen – im Einklang mit seinen Wirkungszielen.

(2) Laut Stellungnahme des BMASK sei die ESF-Verwaltungsbehörde laufend bestrebt, die Programmabwicklung zu vereinfachen. So würden inzwischen die First Level Control-Prüfungen von einer zentralen Stelle (der Buchhaltungsagentur) durchgeführt und es sei ein Antrag auf einen Delegierten Rechtsakt betreffend die Standardisierung der Lehrergehaltskosten bei der Europäischen Kommission eingebracht worden, welcher mittlerweile vor Beschlussfassung des Europäischen Parlaments stehe.

Das BMASK verwies betreffend die Vorbereitung maßgeblicher Weichenstellungen vor Beginn der nächsten Programmperiode auf seine Stellungnahme zu [TZ 4](#), wonach die Ausarbeitung zentraler Weichenstellungen bereits begonnen habe.

(3) Die ÖROK-Geschäftsstelle teilte in ihrer Stellungnahme in Bezug auf einen verstärkten Erfahrungsaustausch der Projektprüfer mit, dass dieser grundsätzlich im Rahmen des etablierten Austauschformats des „ZwiSt-Jour-Fixe“ regelmäßig bereits seit dem Frühjahr 2014 erfolge. In den bisher 15 Treffen zwischen der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten Stellen sei es erklärtes Ziel gewesen, Erfahrungen auszutauschen, über neue Entwicklungen zu informieren und gemeinsame Festlegungen zu treffen. In der Phase der Programmerstellung sowie Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sei der Schwerpunkt noch nicht auf der Projektkontrolle gelegen. Mit der nun seit Beginn 2017 voll anlaufenden Programmumsetzung und mit Start der ersten Projektabrechnungen habe sich der Fokus der „ZwiSt-Jours-Fixes“ verstärkt auf die First Level Control-Stellen verlagert.

10.4

Der RH erwiderte dem BKA, dass er an mehreren Stellen auf die Komplexität des Systems sowie auf das erforderliche Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Programmabwicklung (siehe [TZ 7](#), [TZ 8](#), [TZ 9](#)) hingewiesen und die zur Systemvereinfachung gesetzten Maßnahmen anerkannt hatte.

Angeichts der rechtlich-institutionellen Kompetenzverteilung zwischen den Hauptakteuren im IWB/EFRE-Regionalprogramm und dem daraus resultierenden komplexen System bestand das Risiko, dass den Entscheidungen für die nächste Programmperiode erneut sehr langwierige und komplexe Verhandlungsprozesse vorausgehen werden. Die Empfehlungen des RH zielten daher darauf ab, die Programmabwicklung weiter zu vereinfachen und vor Beginn der nächsten Programmperiode maßgebliche Weichenstellungen zur Förderabwicklung vorzubereiten, so dass Entscheidungen und deren Umsetzung zeitgerecht erfolgen können.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Der RH nahm die Ausführungen der ÖROK-Geschäftsstelle, wonach die „ZwiSt-Jours-Fixes“ nunmehr verstärkt auf die First Level Control-Stellen fokussierten, zur Kenntnis. Er betonte jedoch, dass seine Empfehlung auf einen kontinuierlichen und strukturierten Wissens- und Erfahrungsaustausch der Projektprüferinnen und -prüfer abzielte, um — angesichts der finanziellen Risiken mangelhafter Prüfungen durch die Förderstellen — ein einheitliches Verständnis der Prüfmaßstäbe herzustellen, Prüfungserkenntnisse zu analysieren und Schlussfolgerungen für allfällige Systemverbesserungen abzuleiten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

EU-Mitteleinsatz

Finanzielle Dotierung

11 (1) Der EU-Finanzrahmen 2014–2020 (einschließlich Aktualisierungen) sah zur Umsetzung der Kohäsions- und Strukturpolitik insgesamt rd. 371,433 Mrd. EUR vor, die im Wesentlichen zur Finanzierung der operationellen Programme in den Mitgliedstaaten dienten. Gemäß den Kriterien der ESI-VO 2013 erhielt Österreich von der Europäischen Kommission rd. 1.235,65 Mio. EUR (rd. 0,33 %) zugeteilt, wovon rd. 79 % (rd. 978,35 Mio. EUR) auf das Ziel „Investitionen für Wachstum und Beschäftigung“ (IWB) und rd. 21 % auf das Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (**ETZ**) entfielen.

Die EU-Mittel für das Ziel „Investitionen für Wachstum und Beschäftigung“ teilte Österreich zwischen dem EFRE- und ESF-Programm in den stärker entwickelten Regionen im Verhältnis 54 : 46 und in der Übergangsregion Burgenland im Verhältnis 65 : 35 auf, wie folgende Tabelle darstellt:

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tabelle 6: EU-Strukturfondsmittel 2014–2020 in Österreich nach Zielen und Programmen

	Österreich gesamt (EFRE, ESF)		davon stärker entwickelte Regionen	davon Übergangs- region Burgenland
	in Mio. EUR	Anteil in %	(BIP pro Kopf > 90 % des durchschnittlichen EU-BIP)	(BIP pro Kopf zwischen 75 % und 90 % des durchschnittlichen EU-BIP)
			in Mio. EUR	
Ziel „Investitionen für Wachstum und Beschäftigung“ gesamt	978,35	79	906,05	72,30
davon				
<i>ESF-Beschäftigungsprogramm</i>	442,09		416,78	25,31
<i>IWB/EFRE-Regionalprogramm</i>	536,26		489,27	47,00
Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ Österreichs Beteiligung an elf grenzüberschreitenden bzw. transnationalen Programmen ¹ (ausschließlich über EFRE finanziert)	257,30	21		
Österreich insgesamt zugeteilte Strukturfondsmittel	1.235,65	100		

Rundungsdifferenzen möglich

¹ nicht Prüfungsgegenstand

Quellen: ÖROK; RH

(2) Im Vergleich zur vorigen Programmperiode 2007–2013 erhielt Österreich um insgesamt rd. 226 Mio. EUR (-15 %) weniger Strukturfondsmittel.

12.1

(1) Gemäß Art. 120 ESI-VO 2013 mussten die EU-Strukturfondsmittel (EFRE, ESF) mit nationalen Mitteln ergänzt werden, um durch zusätzliche Gelder eine „Hebelwirkung“ zu erreichen. Die Kofinanzierungssätze lagen bei mindestens 50 % für die stärker entwickelten Regionen bzw. mindestens 40 % für die Übergangsregion Burgenland. Es oblag den Mitgliedstaaten, zur Kofinanzierung entweder nur öffentliche Mittel oder auch private Mittel einzusetzen und dies in den Programmdokumenten festzulegen.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- Im IWB/EFRE-Regionalprogramm konnten öffentliche und private Mittel als Kofinanzierung geltend gemacht werden („Gesamtkostenprinzip“). Das geplante öffentliche Mittelvolumen reduzierte sich dadurch deutlich. Anstatt einer ausschließlich mit öffentlichen Mitteln dotierten Kofinanzierung von rechnerisch mindestens rd. 520,6 Mio. EUR¹⁰ sah das Programm insgesamt rd. 152,39 Mio. EUR für die nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder¹¹ vor.
- Im ESF-Beschäftigungsprogramm galten — insbesondere aufgrund der darin geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im öffentlichen Interesse — ausschließlich die öffentlichen Mittel als zuschussfähig („öffentliches Kostenprinzip“). Das Programm beschränkte die nationale Kofinanzierung (Bundes- und Landesmittel) — je nach Regionskategorie — auf die EU-Mindestvorgaben von 50 % bzw. 40 %. Dies ergab einen durchschnittlichen Kofinanzierungssatz im Programm von knapp 50 %.

Folgende Tabelle zeigt die finanzielle Dotierung der beiden Programme aus nationalen öffentlichen Mitteln und EU-Mitteln:

Tabelle 7: Finanzielle Dotierung der Programme im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung 2014–2020“ (Stand: Juli 2016)

Programme	EU-Mittel	Nationale Kofinanzierung			Öffentliche Mittel insgesamt
		gesamt	Bund	Länder ¹	
	in Mio. EUR				
IWB/EFRE-Regionalprogramm ²	536,26	152,39	45,25	107,14	688,65
ESF-Beschäftigungsprogramm	442,09	433,65	282,36 ³	151,29	875,74

¹ IWB/EFRE-Regionalprogramm: einschließlich Gemeinden und Wirtschaftskammern; ESF-Beschäftigungsprogramm: einschließlich sonstige öffentliche Kofinanzierungsgeber (beispielsweise AMS-Landesgeschäftsstellen)

² Hinzu kamen geplante, zuschussfähige private Mittel von rd. 1.376,92 Mio. EUR.

³ geplante nationale Kofinanzierung von Maßnahmen des BMASK und BMB

Quellen: BMASK; ÖROK-Geschäftsstelle; RH

Der geplante Anteil des Bundes an der nationalen öffentlichen Kofinanzierung lag im IWB/EFRE-Regionalprogramm bei rd. 30 % (rd. 45,25 Mio. EUR). Im ESF-Beschäftigungsprogramm lag der entsprechende Anteil hingegen — insbesondere aufgrund des geplanten Fördervolumens der von Bundesförderstellen (BMASK, BMB) abgewickelten

¹⁰ Unter der Annahme, dass die EU-Mindestvorgaben eingehalten werden, d.h. Kofinanzierungssatz in Höhe von 50 % für „stärker entwickelte Regionen“, ergibt dies für EFRE-Mittel der stärker entwickelten Regionen in Höhe von rd. 489,27 Mio. EUR eine rechnerische öffentliche Kofinanzierung in gleicher Höhe; der Kofinanzierungssatz in Höhe von 40 % für die Übergangsregion Burgenland ergibt für EFRE-Mittel in der Höhe von rd. 47 Mio. EUR eine rechnerische öffentliche Kofinanzierung von rd. 31,33 Mio. EUR. Die Gesamtsumme beträgt somit 520,6 Mio. EUR.

¹¹ einschließlich Gemeinden und Kammern

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Maßnahmen der beruflichen Bildung bzw. des lebensbegleitenden Lernens — knapp doppelt so hoch bei rd. 65 % (rd. 282,36 Mio. EUR).

12.2

Nach Ansicht des RH war es zweckmäßig, dass im IWB/EFRE-Regionalprogramm für die nationale Kofinanzierung neben öffentlichen auch private Mittel herangezogen werden konnten. Dadurch kann das öffentliche Mittelvolumen, das zur Ausschöpfung der EFRE-Mittel erforderlich ist, deutlich verringert werden. Im ESF-Beschäftigungsprogramm sind allerdings nur öffentliche Mittel zur Kofinanzierung vorgesehen.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auf den Bericht zu „LEADER 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2012/7, TZ 31) und den Bericht „Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte“ (Reihe Bund 2017/18), in denen er das BMLFUW wegen des freiwilligen nationalen Mehrbeitrags zur Ausschöpfung der EU-Mittel der Programme für die Entwicklung des Ländlichen Raums kritisiert hatte. Er erachtete daher die vorgesehene Beschränkung der nationalen Kofinanzierung im ESF-Beschäftigungsprogramm auf das Mindestausmaß für positiv.

Finanzieller Umsetzungsstand

13

(1) Im Monitoringsystem der beiden prüfungsgegenständlichen Programme waren die genehmigten Förderungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vollständig erfasst (siehe auch [TZ 19](#)). Die Verwaltungsbehörden der beiden Programme erhoben auf Anfrage des RH die Umsetzungsstände bei den jeweiligen Förderstellen.

Die ÖROK-Geschäftsstelle verwendete zur Berechnung des Umsetzungsstandes des IWB/EFRE-Regionalprogramms nur Angaben von genehmigten Projekten, bei denen ein unterfertigter Fördervertrag vorlag. Das BMASK rechnete hingegen in die Auswertung zum ESF-Beschäftigungsprogramm auch genehmigte Projekte hinzu, deren Fördervertrag noch nicht unterzeichnet war.

(2) Von den in der Programmperiode 2014–2020 verfügbaren öffentlichen Gesamtmitteln (EU und national) des IWB/EFRE-Regionalprogramms in Höhe von rd. 688,65 Mio. EUR waren bis Mitte Oktober 2016 rd. 6 % bewilligt, wie folgende Tabelle darstellt:

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tabelle 8: Umsetzungsstand IWB/EFRE-Regionalprogramm (Stand: 14. Oktober 2016)

	Dotierung öffentliche Mittel insgesamt (EU, national)	Bewilligte öffentliche Mittel insgesamt (EU, national)	
	in Mio. EUR		in %
IWB/EFRE-Regionalprogramm	688,65	38,30	6
davon			
Land Oberösterreich (Abt. Wirtschaft, Abt. Raumordnung)	57,80	20,08	35

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: ÖROK-Geschäftsstelle; RH

Mehr als die Hälfte der bewilligten Mittel entfiel auf das Land Oberösterreich, das mit einem Umsetzungsstand von rd. 35 % deutlich über dem Österreich-Durchschnitt lag (siehe [TZ 22](#)).

(3) Rund 21 % (rd. 183,57 Mio. EUR) der Gesamtmittel des ESF-Beschäftigungsprogramms von insgesamt rd. 875,74 Mio. EUR waren bis Anfang November 2016 bewilligt, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 9: Umsetzungsstand ESF-Beschäftigungsprogramm (Stand: November 2016)

	Dotierung öffentliche Mittel insgesamt (EU, national)	Bewilligte öffentliche Mittel insgesamt (EU, national)	
	in Mio. EUR		in %
ESF-Beschäftigungsprogramm	875,74	183,57	21
davon			
Land Oberösterreich (Abt. Wirtschaft)	31,65	12,26	39

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK (Stand: November 2016); RH

Der Umsetzungsstand im Land Oberösterreich war mit rd. 39 % nahezu doppelt so hoch wie der Österreich-Durchschnitt (rd. 21 %).

14.1

(1) Die Europäische Kommission stellte den Mitgliedstaaten die EU-Mittel als Vorschuss-, Zwischen- oder Restzahlung bereit. Die beiden prüfungsgegenständlichen Programme erhielten im Zeitraum 2014 bis 2016

- die erste Vorschusszahlung, ausgezahlt in drei Tranchen der Jahre 2014, 2015 und 2016, von jährlich 1 % der EU-Programmmittel ohne Leistungsreserve sowie

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- die jährliche Vorschusszahlung des Jahres 2016 von 2 % der EU-Programmmittel.¹²

Das BMASK (Bescheinigungsbehörde) leitete die ESF-Vorschusszahlungen (rd. 20,78 Mio. EUR) – je nach Anteil am Programmbudget – an die zwischengeschalteten Förderstellen weiter. Das BKA (Bescheinigungsbehörde) behielt die EFRE-Vorschusszahlungen (rd. 25,20 Mio. EUR) – mit Ausnahme einer Auszahlung an die Verwaltungsbehörde – auf dem Programmkonto ein und beabsichtigte, den Förderstellen erst nach Vorlage von geprüften Projekt-Zwischenabrechnungen die EFRE-Mittel zur Verfügung zu stellen.

(2) Im Dezember 2014 beschloss das BMASK im Einvernehmen mit dem BMF, – zusätzlich zu den ESF-Vorschusszahlungen – ESF-Mittel im Ausmaß von höchstens 20 Mio. EUR aus Bundesmitteln vorzufinanzieren, um ESF-Projekte ehestmöglich umzusetzen („Anstoßfinanzierung“). Die Auszahlung der Bundesvorschüsse setzte u.a. Angaben der Förderstellen zu den geplanten Projekten einschließlich des Mittelbedarfs und den Nachweis über die bereits verbrauchten ESF-Vorschüsse voraus.

Das BMASK konnte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine Anträge auf Zwischenzahlung bei der Europäischen Kommission einreichen, da die dafür erforderliche Designierung nicht abgeschlossen war (siehe [TZ 17](#)). Das BMASK finanzierte bis Oktober 2016 insgesamt rd. 15,85 Mio. EUR ESF-Mittel vor.

(3) Die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG enthielt eine Regelung, wonach auch EFRE-Mittel des IWB/EFRE-Regionalprogramms in den Jahren 2016 und 2017 mit Bundesmitteln im Ausmaß von insgesamt höchstens 25,2 Mio. EUR vorfinanziert werden konnten. Bis Ende Oktober 2016 erfolgte keine Vorfinanzierung.

14.2

Der RH wies darauf hin, dass das BMASK ab dem Jahr 2015 ESF-Mittel in Höhe von rd. 15,85 Mio. EUR aus Bundesmitteln vorfinanzierte, weil die ESF-Vorschusszahlungen seitens der Europäischen Kommission nicht ausreichten, um den Programmstart zu sichern. Kritisch betrachtete der RH, dass der Kommission – mangels Designierung – keine Anträge auf Zwischenzahlung vorlagen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in [TZ 17](#). Weiters merkte der RH kritisch an, dass für die Abwicklung der ESF-Zwischenfinanzierung zusätzlicher Verwaltungsaufwand für das BMASK, das BMF und einzelne Förderstellen des Bundes bzw. der Länder entstand, wodurch sich der Aufwand für die ESF-Programmabwicklung insgesamt weiter erhöhte.

¹² Österreich standen zu Beginn der vorigen Programmperiode 2007–2013 hingegen im ersten Jahr bereits 2 %, im zweiten Jahr 3 % und im dritten Jahr 2,5 % der EU-Programmmittel als Vorschusszahlungen zur Verfügung.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Mittelausschöpfung

15.1

(1) Die ESI-VO 2013 setzt Anreize, die Programme in der Periode 2014–2020 zügig umzusetzen und die EU-Mittel zeitnah zu verausgaben. Gemäß der „n+3-Regel“ (Art. 136 der ESI-VO 2013) konnte die Europäische Kommission jenen Teil der Mittelbindungen aufheben, für den nicht bis zum 31. Dezember des dritten, auf das Jahr der Mittelbindung folgenden Haushaltsjahrs ein Zahlungsantrag übermittelt bzw. keine Vorschusszahlungen in Anspruch genommen wurden. Die EU-Bestimmungen über die rechtzeitige Mittelausschöpfung (Inputorientierung) gelten ungeachtet der verstärkten Ergebnisorientierung der Programmperiode 2014–2020. Folgende Tabelle stellt für beide prüfungsgegenständlichen Programme die bis Ende 2017 zu verausgebenden EU-Mittel dar:

Tabelle 10: EU-Mittel-Ausgaben bis Ende 2017 zur Erfüllung der n+3-Regel

Beschreibungen	IWB/EFRE-Regionalprogramm	ESF-Beschäftigungsprogramm
	in Mio. EUR	
EU-Mittelbindung ¹ des Jahres 2014 – aufzubrauchen bis Ende 2017 (n+3-Jahr)	67,80	55,90
abzüglich der EU-Mittel-Vorschüsse der Jahre 2014 bis 2017	38,43	23,38 bzw. 31,69 ²
EU-Mittel-Ausgaben bis Ende 2017 (Mindestbeträge)	29,37	32,52 bzw. 24,21
bewilligte EU-Mittel bis Oktober 2016 (IWB/EFRE) bzw. November 2016 (ESF)	26,34	92 ³

Rundungsdifferenzen möglich

¹ EU-Mittel ohne Leistungsreserve

² Laut BMASK gab es zwei Berechnungsvarianten; eine Entscheidung der Europäischen Kommission stand noch aus.

³ Schätzung des RH auf der Grundlage von Unterlagen des BMASK

Quellen: IWB/EFRE-Regionalprogramm 2014–2020;
ESF-Beschäftigungsprogramm 2014–2020; RH

Bis spätestens 31. Dezember 2017 (n+3) sind der Europäischen Kommission bescheinigte EFRE-Ausgaben des IWB/EFRE-Regionalprogramms in Höhe von insgesamt rd. 29,37 Mio. EUR mittels Zahlungsanträgen vorzulegen, um einen EU-Mittelverfall zu vermeiden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren allerdings erst EFRE-Mittel in Höhe von rd. 26,34 Mio. EUR bewilligt. Im ESF-Beschäftigungsprogramm lagen die bewilligten EU-Mittel (rd. 92 Mio. EUR) bereits deutlich über jenem Betrag (höchstens rd. 32,52 Mio. EUR), der bis Ende 2017 mittels Zahlungsanträgen zumindest abgerufen werden muss.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Bis Ende Oktober 2016 konnten jedoch beide Bescheinigungsbehörden der prüfungsgegenständlichen Programme – mangels Abschluss des Designierungsverfahrens (siehe [TZ 17](#)) – keine Anträge auf Zwischenzahlung an die Europäische Kommission stellen.

(2) Die Programmdokumente legten die Ausschöpfung der EU-Mittel als Indikator zur Beurteilung der Programmumsetzung fest, wie folgende Beispiele illustrieren:

- In beiden prüfungsgegenständlichen Programmen galt u.a. das Erreichen von Auszahlungszielen des Jahres 2018 als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der insgesamt verfügbaren EU-Programmmittel (Leistungsreserve von 6 % der verfügbaren EU-Mittel).
- Die Ausschöpfungsgrade der EFRE- bzw. ESF-Mittel waren auch in der Wirkungsfolgenabschätzung zur Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG als „Erfolgskennzahlen“ für die Evaluierung festgelegt.
- Das IWB/EFRE-Regionalprogramm legte als Zielsetzung für die Maßnahmen der Technischen Hilfe (u.a. Verwaltung, Begleitung, Kontrollen und Evaluierung des Programms) die „Sicherstellung einer effizienten Programmumsetzung unter Einhaltung der n+3-Regelung“ fest. Als Ergebnisindikator war der Grad der EFRE-Mittelausschöpfung definiert.

15.2

Aus Sicht des RH gab es bereits auf EU-Ebene ein Spannungsverhältnis zwischen der möglichst raschen Mittelausschöpfung (Inputorientierung) und der angestrebten verstärkten Ergebnisorientierung. Der RH merkte kritisch an, dass die „n+3-Regel“ gemäß ESI-VO 2013 dazu verleitete, die EU-Mittel zügig zu verausgaben, da nicht ausgenutzte Mittelbindungen der operationellen Programme binnen Drei-Jahresfrist verloren gingen.

Er wies angesichts der verzögerten Einreichung von Zahlungsanträgen bei der Europäischen Kommission auf den zunehmenden Umsetzungs- und Abrechnungsdruck im Jahr 2017 hin, wodurch sich das Risiko von unzulänglich kontrollierten Förderprojekten für das IWB/EFRE-Regionalprogramm — angesichts des im Oktober 2016 noch niedrigen Bewilligungsstandes — erhöhte.

Der RH empfahl dem BKA sowie der ÖROK-Geschäftsstelle, zeitgerecht Maßnahmen zu ergreifen, um dem erhöhten Fehlerrisikopotenzial entgegenzuwirken.

15.3

Die ÖROK-Geschäftsstelle teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass zwischenzeitlich die Umsetzungsdynamik deutlich zugenommen habe und per 4. Juli 2017 bereits 17 % der EFRE-Mittel vertraglich gebunden seien. Die Einschätzung des RH, wo-

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



nach durch einen zunehmenden Umsetzungs- und Abrechnungsdruck im Jahr 2017 ein erhöhtes Risiko von unzulänglich kontrollierten Förderprojekten bestünde, werde nicht geteilt, da die detaillierten Festlegungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems in allen Programmphasen vollumfänglich und unverändert zur Anwendung kämen. Diese umfassten — neben den auf Ebene der zwischengeschalteten Stellen anzuwendenden Standards — auch entsprechende Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten der Verwaltungsbehörde und der weiteren Programmbehörden.

15.4

Der RH nahm die Ausführungen der ÖROK-Geschäftsstelle zur Kenntnis und unterstrich den präventiven Charakter seiner Empfehlung, dem erhöhten Fehlerrisikopotenzial entgegenzuwirken, weil die finanzielle Programmumsetzung bis Herbst 2016 u.a. mangels Rechtssicherheit (siehe [TZ 7](#), [TZ 13](#)) in Verzug zu geraten drohte und die Beschreibungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems noch nicht abgeschlossen waren, obwohl die Programmumsetzung bereits begonnen hatte (siehe [TZ 17](#)).

Programmabwicklung

Verwaltungs- und Kontrollsysteme

16.1

(1) Die Europäische Kommission genehmigte Ende 2014 die beiden prüfungsgegenständlichen Programme rückwirkend mit 1. Jänner 2014. Zur Abwicklung der Programme war jeweils ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten. Dabei sind in der Programmperiode 2014–2020 erweiterte Anforderungen der Europäischen Kommission zu berücksichtigen, beispielsweise jährliche Rechnungsabschlüsse und Managementenerklärungen, Risikobewertungen, Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung, ein erweitertes Monitoring und „e-cohesion“ (u.a. ein elektronischer Datenaustausch zwischen Verwaltungs- bzw. Förderstellen und den Endbegünstigten). Die Europäische Kommission veröffentlichte ab dem Jahr 2014 Leitlinien mit Erläuterungen zu den Anforderungen in der Programmperiode 2014–2020.

Die programmverantwortlichen Stellen in Österreich trafen maßgebliche Festlegungen zur nationalen Förderabwicklung in den Jahren 2013 bis 2016. Die Verwaltungsbehörden beider Programme waren bis Ende Oktober 2016 mit den Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme befasst.

(2) Im IWB/EFRE-Regionalprogramm stellte der RH insbesondere Folgendes fest:

- Der Beschluss zur Einrichtung der Verwaltungsbehörde für das IWB/EFRE-Regionalprogramm in der ÖROK-Geschäftsstelle fiel erst im Juli 2013 – ein halbes Jahr vor Beginn der Programmperiode 2014–2020.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- Die ÖROK-Geschäftsstelle übertrug Teilaufgaben der Verwaltungsbehörde an 16 zwischengeschaltete Förderstellen. Die Unterzeichnung der Vereinbarungen erfolgte — nach politischer Akkordierung der Art. 15a B-VG-Vereinbarung — erst im Zeitraum April bis Oktober 2016.
- Die Monitoringdatenbank war ab August 2016, das elektronische Antragsportal zur Umsetzung der Vorgaben zur „e-cohesion“ ab Ende Oktober 2016, verfügbar.

(3) Im ESF-Beschäftigungsprogramm stellte der RH insbesondere Folgendes fest:

- Bei der Programmierung des ESF-Beschäftigungsprogramms verfolgte das BMASK zunächst den Grundsatz, die Strukturen möglichst so wie in Programmperiode 2007–2013 beizubehalten. Die Entscheidung, die Übergangsregion Burgenland in ein österreichweites ESF-Beschäftigungsprogramm zu integrieren, fiel erst im Herbst 2013.
- Die zwischengeschaltete Förderstelle AMS setzte in der Periode 2007–2013 mehr als die Hälfte der ESF-Programmbudgets um. Aufgrund der geänderten Prioritätensetzung im Programm teilte das BMASK im März 2014 dem AMS-Vorstand mit, dass das AMS bei der ESF-Umsetzung der Programmperiode 2014–2020 nicht mehr als zwischengeschaltete Förderstelle eingebunden werde.
- Das BMASK beschloss im Jahr 2015, die Bescheinigungsfunktion zu zentralisieren, und beauftragte im Dezember 2015 einen externen Dienstleister mit der Durchführung operativer Aufgaben der Bescheinigungsbehörde für die Programmperiode 2014–2020.
- Ein elektronisches Förderabwicklungssystem, welches den Prozess von der Antragsstellung bis zum Monitoring umfasste, stand ab Herbst 2015 zur Verfügung.
- Das BMASK schloss die Grundsatzvereinbarungen mit den zwischengeschalteten Förderstellen im Zeitraum von Dezember 2015 bis März 2016 ab.
- Im Oktober 2016 beauftragte das BMASK die Buchhaltungsagentur des Bundes mit der Durchführung eines Großteils der First Level Control.

16.2

Der RH anerkannte, dass die erhöhten Anforderungen seitens der Europäischen Kommission an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Programmperiode 2014–2020 einen zusätzlichen Aufwand für die programmverantwortlichen Stellen darstellten. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass maßgebliche Weichenstellungen

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



zur Förderabwicklung der beiden Programme knapp vor bzw. erst nach Programmbeginn getroffen wurden und die Umsetzung einzelner Festlegungen erst im Jahr 2016 erfolgte. Aus Sicht des RH führte dies dazu, dass beide Verwaltungsbehörden noch bis Ende Oktober 2016 mit den Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme befasst waren, obwohl die Umsetzung der Programme bereits begonnen hatte (siehe [TZ 13](#)).

Designierungsverfahren

17.1

(1) Die ESI-VO 2013 sah vor, dass die Mitgliedstaaten vor Einreichung des ersten Antrags auf Zwischenzahlung die Verwaltungsbehörde und die Bescheinigungsbehörde gegenüber der Europäischen Kommission zu benennen haben. Dies hatte auf der Grundlage eines Berichts und eines Gutachtens einer unabhängigen Prüfstelle zu erfolgen, die bewertete, ob die Verwaltungsbehörde und die Bescheinigungsbehörde die Kriterien für das interne Kontrollwesen, das Risikomanagement, die Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten und die Überwachung erfüllen.¹³ Die Designierung setzte somit ein fertig eingerichtetes und vollständig beschriebenes Verwaltungs- und Kontrollsystem der beiden Behörden voraus. Eine Leitlinie zur Bewertung des Verwaltungs- und Kontrollsystems mit Checklistenfragen veröffentlichte die Europäische Kommission allerdings erst Mitte Dezember 2014.

Die Koordination der Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems und des Designierungsverfahrens oblag dem BKA (**EFRE**) bzw. dem BMASK (**ESF**).¹⁴ Die EFRE- und die ESF-Prüfbehörde nahmen die Funktion der unabhängigen Prüfstelle für das jeweilige Programm wahr.

(2) Die Verwaltungsbehörde und die Bescheinigungsbehörde des IWB/EFRE-Regionalprogramms übermittelten der EFRE-Prüfbehörde im April 2016 erste Beschreibungen ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme einschließlich jener der 16 zwischengeschalteten Förderstellen. In ihrer Stellungnahme vom Mai 2016 wies die EFRE-Prüfbehörde auf wesentliche fehlende oder unvollständige Elemente in den übermittelten Unterlagen hin (beispielsweise fehlten Referenzdokumente zur Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie die Beschreibung des Systems der Prüfung betrugsrelevanter Aspekte).

Am 25. Oktober 2016 übermittelte die EFRE-Verwaltungsbehörde der Prüfbehörde erneut ihre Dokumente zum Verwaltungs- und Kontrollsystem.

¹³ siehe Anhang XIII der ESI-VO 2013

¹⁴ Gemäß Art. 11 (1) lit. b der Art. 15a B-VG-Vereinbarung oblag die Koordination fondsspezifischer Aktivitäten dem BKA (EFRE) bzw. BMASK (ESF).

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



(3) Im ESF-Beschäftigungsprogramm übergaben die Verwaltungsbehörde und die Bescheinigungsbehörde im November 2015 der ESF-Prüfbehörde eine erste — 900seitige — Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einschließlich jener der zwischengeschalteten Förderstellen. Die ESF-Prüfbehörde teilte ab Februar 2016 laufend den aus ihrer Sicht noch notwendigen Ergänzungs- und Änderungsbedarf mit. Laut Auskunft der ESF-Prüfbehörde waren vor allem jene Teile zu überarbeiten, bei denen es Neuerungen im Vergleich zur Vorperiode 2007–2013 gab (beispielsweise das elektronische Datensystem).

Am 11. November 2016 übermittelte die ESF-Verwaltungsbehörde der Prüfbehörde erneut ihre Dokumente zum Verwaltungs- und Kontrollsystem.

(4) Die Europäische Kommission veröffentlichte in den Tätigkeitsberichten des Jahres 2015 auch Angaben zu den EU-weit bereits abgeschlossenen Designierungsverfahren. Mit Stand Jänner 2016 lagen der Europäischen Kommission erst von einem knappen Fünftel der 283 EFRE-Programme bzw. mit Stand April 2016 von einem Viertel der 187 ESF-Programme die jeweiligen Mitteilungen über den Abschluss der Designierungsverfahren vor.

17.2

Nach Ansicht des RH verzögerten vor allem die zum Teil erst nach Beginn der Programmperiode 2014–2020 getroffenen Festlegungen (siehe [TZ 16](#)) sowie die umfangreichen Beschreibungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems der beiden prüfungsgegenständlichen Programme das Designierungsverfahren. Der RH hob kritisch hervor, dass die Bescheinigungsbehörden bereits verausgabte ESF- bzw. EFRE-Mittel — mangels Designierung — nicht bei der Europäischen Kommission zur Erstattung einreichen konnten.

Bereits im Bericht über die ESF-Prüfbehörde (Reihe Bund 2015/15) hatte der RH im Zusammenhang mit der Designierung auf die aufwendigen Vorarbeiten hingewiesen und empfohlen, die erforderlichen Schritte zeitgerecht in die Wege zu leiten.

Der RH empfahl dem BKA und dem BMASK, die Designierung der jeweiligen Verwaltungsbehörde und Bescheinigungsbehörde ehestmöglich abzuschließen, um Zahlungsanträge bei der Europäischen Kommission einreichen zu können.

Weiters empfahl er dem BKA, dem BMASK und der ÖROK-Geschäftsstelle, allfällige Anmerkungen der unabhängigen Prüfstellen zu den Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Hinblick auf das Designierungsverfahren zügig zu bearbeiten.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Der RH wies darauf hin, dass sowohl das BKA als auch das BMASK — unabhängig von den jeweiligen Funktionen der Programmbehörden — auch jeweils eine Koordinationsverantwortung auf Ebene der operationellen Programme, beispielsweise für das Designierungsverfahren, innehatten.

Der RH empfahl dem BKA und dem BMASK, ihre Koordinationsverantwortung auf Programmebene in kritischen Programmphasen, wie etwa im Designierungsverfahren, verstärkt wahrzunehmen, um offene Fragen zeitgerecht zu klären und stabile Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung zu gewährleisten.

17.3

(1) Das BKA teilte in seiner Stellungnahme zur Darstellung des Designierungsverfahrens mit, dass im Gegensatz zur neu eingerichteten Verwaltungsbehörde des IWB/EFRE-Regionalprogramms der Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems, der die Bescheinigungsbehörde betrifft, im Sinne des Art. 124 (2) der ESI-VO 2013¹⁵ im Wesentlichen derselbe sei wie im vorherigen Programmplanungszeitraum.

(2) Laut Stellungnahme des BMASK seien die Anmerkungen der Prüfbehörde zum Designierungsverfahren rasch bearbeitet worden. Mittlerweile liege ein positiver Designierungsbericht vor, in dem noch Auflagen enthalten seien, die raschest abgearbeitet würden.

(3) Zur Empfehlung des RH, allfällige Anmerkungen der unabhängigen Prüfstellen zügig zu bearbeiten, teilte die ÖROK-Geschäftsstelle mit, dass eine solche rasche Bearbeitung ebenfalls im Interesse der Verwaltungsbehörde liege und bislang durch die Verwaltungsbehörde auch nachweislich gewährleistet worden sei.

Kosten der Programmabwicklung

18.1

(1) Das BKA ermittelte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung die Kosten für die Programm- und Finanzverwaltung der beiden Strukturfonds ESF und EFRE für den Zeitraum 2015 bis 2019. Als Basis für die Berechnung erhob das BKA die voraussichtlichen Kosten der Förderabwicklung bei den Programmbehörden sowie den involvierten Förderstellen auf Bundes- und Länderebene. Die geplanten Aufwendungen für fünf Jahre Programmumsetzung lagen demnach bei insgesamt rd. 125,73 Mio. EUR.

Laut Auskunft des BKA enthielt der Betrag auch die Aufwände des Bundes für die Abwicklung der Kooperationsprogramme des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ in Höhe von rd. 3,95 Mio. EUR.

¹⁵ Anmerkung RH: Demnach konnte die unabhängige Prüfstelle unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. bei einem im Wesentlichen gleichen Verwaltungs- und Kontrollsystem wie in der vorigen Programmperiode) — ohne zusätzliche Prüfungen vorzunehmen — den Schluss ziehen, dass die einschlägigen Kriterien für die Benennung erfüllt sind.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Der Abwicklungsaufwand für die beiden prüfungsgegenständlichen Programme alleine lag somit bei rd. 121,78 Mio. EUR. Auf den Bund entfielen davon rd. 70,02 Mio. EUR und auf die Länder rd. 51,76 Mio. EUR. Auf Grundlage der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ermittelte der RH den jährlichen geschätzten Abwicklungsaufwand für das IWB/EFRE-Regionalprogramm bzw. für das ESF-Beschäftigungsprogramm, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 11: Jährlicher geschätzter Abwicklungsaufwand

	IWB/EFRE-Regionalprogramm	ESF-Beschäftigungsprogramm
	in Mio. EUR	
Personalaufwand	5,64	4,85
arbeitsplatzbezogener betrieblicher Sachaufwand	2,01	1,73
Werkleistungen	4,39	6,53
abzüglich Kosten für die Abwicklung der Kooperationsprogramme des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“	-0,79	–
Summe Abwicklungsaufwand	11,25	13,11

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Wirkungsorientierte Folgenabschätzung zur Art. 15a B-VG-Vereinbarung über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich über die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ für die Periode 2014–2020; RH

Der geschätzte jährliche Abwicklungsaufwand lag im IWB/EFRE-Regionalprogramm durchschnittlich bei rd. 11,25 Mio. EUR und im ESF-Beschäftigungsprogramm durchschnittlich bei rd. 13,11 Mio. EUR.

Laut Auskunft des BMASK waren die ursprünglich geschätzten Aufwände für Werkleistungen in Kenntnis der mittlerweile abgeschlossenen Werkverträge um rd. 2,06 Mio. EUR jährlich zu hoch. Der geschätzte jährliche Gesamtaufwand lag demnach bei durchschnittlich rd. 11,05 Mio. EUR.

(2) Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung (Monitoring), Evaluierung, Kontrolle sowie Information (Publizität) der EFRE- bzw. ESF-Programme konnten aus der sogenannten „Technischen Hilfe“ finanziert werden.¹⁶ Die Obergrenze lag für das IWB/EFRE-Regionalprogramm bei 4 % der EFRE-Mittel (rd. 2,98 Mio. EUR jährlich) und für das ESF-Beschäftigungsprogramm bei 6 % der ESF-Mittel (rd. 3,76 Mio. EUR jährlich). Inklusive nationaler Kofinanzierung standen beiden Programmen jährlich jeweils rd. 5,96 Mio. EUR (IWB/EFRE) bzw. rd. 7,44 Mio. EUR (ESF) zur Verfügung. Die in beiden Programmen vorgesehenen Mittel der Technischen Hilfe reichten somit nicht aus, um den geschätzten Abwicklungsaufwand zu finanzieren.

¹⁶ Art. 58 und 59 der ESI-VO 2013

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



(3) Die im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ermittelten Abwicklungsaufwände umfassten den Zeitraum 2015 bis 2019 und somit nur fünf Jahre der siebenjährigen Programmlaufzeit. Aufwände der Programmperiode 2014–2020, die davor oder danach anfielen, waren nicht enthalten. Dies betraf beispielsweise Aufwände für die Programmerstellung und –vorbereitung, aber auch den Zeitraum bis 2024, der noch die Programmabwicklung und den Programmabschluss umfasst.

Darüber hinaus hatte der RH in der Programmperiode 2007–2013 wiederholt festgestellt, dass für die Behebung von seitens der Europäischen Kommission festgestellten Systemmängeln weitere direkte und indirekte Kosten zu Lasten nationaler Budgets anfallen konnten, u.a. für finanzielle Berichtigungen, die Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen sowie die Zwischenfinanzierung infolge einer Unterbrechung bzw. Aussetzung von EU-Zahlungen.¹⁷

18.2

Der RH hielt fest, dass die programmverantwortlichen Stellen alleine für den Zeitraum 2015 bis 2019 Aufwände für die Programmabwicklung in Höhe von rd. 121,78 Mio. EUR schätzten. Im Durchschnitt lag demnach der jährliche Abwicklungsaufwand des IWB/EFRE-Regionalprogramms und auch des ESF-Beschäftigungsprogramms jeweils bei mindestens rd. 11 Mio. EUR.

Der RH merkte an, dass auch Aufwände vor bzw. nach dem Zeitraum 2015 bis 2019 für die Programmumsetzung anfielen und den Abwicklungskosten hinzuzurechnen wären. Zu dem hohen Abwicklungsaufwand trug auch das komplexe System zur Umsetzung der beiden Programme – mit jeweils 16 zwischengeschalteten Förderstellen (siehe [TZ 9](#)) bei.

Der RH kritisierte, dass der geschätzte Abwicklungsaufwand für die Umsetzung der beiden Programme mindestens zu einem Drittel (ESF) bzw. knapp zur Hälfte (IWB/EFRE) aus nationalen Mitteln des Bundes bzw. der Länder – außerhalb der Programme – zu finanzieren sein wird, weil die in den Programmen vorgesehenen Mittel der Technischen Hilfe nicht ausreichen.

Der RH empfahl dem BKA, dem BMASK und der ÖROK-Geschäftsstelle, die Kosten der Programmabwicklung im Hinblick auf Effizienzsteigerungen und die Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes gebietskörperschaftsübergreifend zu analysieren und Einsparungspotenziale zu heben.

¹⁷ siehe Berichte des RH, „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11; „Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde, Reihe Bund 2015/15; „EFRE-Einzelentscheidungen“, Reihe Bund 2016/4

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Weiters hielt der RH fest, dass die wirkungsorientierte Folgenabschätzung zu der Art. 15a B-VG-Vereinbarung über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ) für die Periode 2014–2020 im Bereich der ETZ-Kooperationsprogramme lediglich die Abwicklungsaufwände des Bundes enthielt, wiewohl auch die Länder in die Abwicklung involviert waren.

Der RH empfahl dem BKA, bei der Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Vorhaben im Rahmen von wirkungsorientierten Folgenabschätzungen die Aufwände — hinsichtlich der involvierten Gebietskörperschaften — vollständig darzustellen.

18.3

(1) Das BKA teilte in seiner Stellungnahme bezüglich der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (**WFA**) mit, dass das — seitens des BMF zur Verfügung gestellte — WFA-Tool hinsichtlich der Kosten und deren Bedeckung auf einen Darstellungszeitraum von lediglich fünf Jahren beschränkt sei.

(2) Laut Stellungnahme der ÖROK-Geschäftsstelle teile sie die Empfehlung des RH, die Kosten der Programmabwicklung im Hinblick auf Effizienzsteigerungen und die Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes gebietskörperschaftsübergreifend zu analysieren und Einsparungspotenziale zu heben. Sie verwies auf die durchgeführten Reformschritte für die Periode 2014–2020 und auf bestehende Vorgaben und damit gesetzte Grenzen. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und in einem Mehrebenensystem abgewickelte EU-Förderprogramme hätten systembedingt Regelwerke mehrerer Ebenen einzuhalten, was die Komplexität und damit den verbundenen Aufwand vergleichsweise erhöhe. Weitere Vereinfachungspotenziale würden sich bei der Gestaltung einer möglichen künftigen Programmperiode anbieten. So wären beispielsweise Änderungen der EU-Vorgaben oder auch Anpassungen nationaler Systemelemente mögliche Ansatzpunkte.

18.4

(1) Zu dem vom BKA angeführten, auf fünf Jahre eingeschränkten Darstellungszeitraum im WFA-Tool bemerkte der RH, dass in den Erläuterungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung auch Anmerkungen zur Höhe zusätzlicher Abwicklungskosten — über die fünf Jahre hinaus — möglich waren. Dies hätte die Transparenz der Folgenabschätzung im Hinblick auf die voraussichtlichen Gesamtkosten der Abwicklung der Strukturfonds ESF und EFRE erhöht.

(2) Der RH betonte gegenüber der ÖROK-Geschäftsstelle hinsichtlich der komplexen Rahmenbedingungen des Mehrebenensystems der Programmabwicklung, dass auf nationaler Ebene die Bund-Länder-Kompetenzen in der privatwirtschaftlichen Förderungsverwaltung — bei entsprechender Kooperationsbereitschaft — System-

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



vereinfachungen der nationalen EFRE–Abwicklung erlaubten, wie das Beispiel der Bündelung der EFRE–Regionalprogramme und Abwicklungsstrukturen in einem österreichweiten Programm zeigt.

Programmmonitoring

19.1

(1) Gemäß Art. 125 (2) der ESI–VO 2013 hatte die Verwaltungsbehörde ein Monitoringsystem einzurichten, in dem Projektdaten in elektronischer Form aufgezeichnet und gespeichert werden konnten.

(2) Die zentrale Monitoringdatenbank des IWB/EFRE–Regionalprogramms stand den Förderstellen ab August 2016 für die Projektdatenerfassung zur Verfügung. Bereits genehmigte Projekte (siehe [TZ 13](#)) waren nachzuerfassen. Die Nacherfassung der Daten war bis zum Ende der Gebarungsprüfung (Ende Oktober 2016) nicht vollständig abgeschlossen.

(2) Im ESF–Beschäftigungsprogramm stand den Förderstellen ab Jänner 2016 die zentrale Monitoringdatenbank zur Verfügung. Auch im ESF–Beschäftigungsprogramm waren Daten zu bereits genehmigten Projekten nachzuerfassen. Die Eingabe der Daten war bis Ende Oktober 2016 nicht vollständig abgeschlossen.

19.2

Der RH wies kritisch auf die im Oktober 2016 noch unvollständigen Dateneinträge in den Monitoringdatenbanken des IWB/EFRE–Regionalprogramms bzw. des ESF–Beschäftigungsprogramms hin.

[Der RH empfahl dem BMASK und der ÖROK–Geschäftsstelle, eine rasche Nacherfassung der relevanten Daten im Programmmonitoring sicherzustellen.](#)

19.3

(1) Laut Stellungnahme des BMASK sei die Nacherfassung der relevanten Daten im Programmmonitoring weitgehend abgeschlossen und werde weiter vorangetrieben.

(2) Die ÖROK–Geschäftsstelle teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass nunmehr alle zwischengeschalteten Stellen an das Monitoringsystem angebunden seien. Sie sei in Zusammenarbeit mit den zwischengeschalteten Stellen weiterhin bestrebt, ein regelmäßiges Erfassen der Projektinformationen sicherzustellen.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Programmindikatoren

20.1

(1) Gemäß Art. 96 der ESI-VO 2013 enthielten die operationellen Programme u.a.

- Ergebnisindikatoren¹⁸ mit Basis- und Zielwerten im Hinblick auf eine stärker ergebnisorientierte Programmplanung sowie
- Outputindikatoren einschließlich quantifizierter Zielwerte.

Die Programmindikatoren dienten insbesondere als Grundlage für das Monitoring, die Evaluierungen und die Überprüfung der Leistung (Leistungsrahmen).

(2) Die Programme enthielten entweder programmspezifische oder gemeinsame (EU-weit) vorgegebene Indikatoren. Während die Outputindikatoren¹⁹ in beiden Programmen die unmittelbaren Projektleistungen erfassten (beispielsweise geplante Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze im Projekt), gab es bei der Methodik der Ermittlung von Ergebnisindikatoren gemäß EU-Vorgaben folgende Unterschiede:

- Im IWB/EFRE-Regionalprogramm bezogen sich die 23 programmspezifischen Ergebnisindikatoren auf längerfristige Veränderungen (Wirkungen) beispielsweise in Regionen, und nicht auf die unmittelbar messbaren Projektergebnisse. Es gab jeweils Basiswerte der Jahre 2011, 2012 oder 2013 sowie — als Zielwerte — Entwicklungsrichtungen bis zum Jahr 2023. Die Datenerfassung sollte sich im Wesentlichen auf vorhandene Datenquellen stützen. Folgende Beispiele illustrieren die eingesetzten Ergebnisindikatoren:

Tabelle 12: Ergebnisindikatoren des IWB/EFRE-Regionalprogramms (Beispiele)

Spezifisches Ziel	Ergebnisindikator	Zielwert 2023	Datenquelle, Häufigkeit Erhebung
Ausbau von Forschungskompetenzen und –infrastrukturen entlang regionaler Stärke- und Themenfelder in Österreichs Regionen	Anzahl der Forscherinnen und Forscher (öffentlicher und kooperativer Sektor)	Beitrag zur Steigerung der Beschäftigung im öffentlichen und kooperativen Forschungssektor	Statistik Austria F&E-Erhebung, europäisch harmonisiert, Erhebung 2-jährig ab dem Jahr 2016 geplant
Steigerung der Energieeffizienz sowie der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen	Anteil von erneuerbarer Energie in Unternehmen in der Nutzung	Beitrag zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger, Entwicklungsrichtung: Anhebung auf 12–13 %	Statistik Austria, Erhebung jährlich ab dem Jahr 2016 geplant

Quellen: IWB/EFRE-Regionalprogramm; RH

¹⁸ im Verständnis des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 vergleichbar mit den Indikatoren zum Wirkungsziel

¹⁹ Anzahl der Outputindikatoren im IWB/EFRE-Regionalprogramm: 24; im ESF-Beschäftigungsprogramm 39 (jeweils ohne Technische Hilfe)

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- Die ÖROK-Geschäftsstelle wies darauf hin, dass die Beiträge des IWB/EFRE-Regionalprogramms zur Entwicklung einzelner Ergebnisindikatoren — aufgrund des geringen (jährlichen) Programmvolumens — beschränkt waren. Die Programmbeiträge konnten demnach erst im Rahmen von Evaluierungen und nach Berücksichtigung weiterer, externer Faktoren (u.a. Konjunktur) bestimmt werden.
- Im ESF-Beschäftigungsprogramm erfassten die 14 Ergebnisindikatoren die unmittelbaren Projektergebnisse (beispielsweise „Jugendliche, die an Maßnahmen zur Verhinderung des Schulabbruchs teilnehmen und sich unmittelbar nach Maßnahmenende in schulischer oder beruflicher Ausbildung befinden“). Es gab Basiswerte des Jahres 2014 und quantifizierte Zielwerte als Prozentangaben. Die Datenerhebung der einzelnen Indikatoren sollte grundsätzlich durch das ESF-Monitoring der Projekte erfolgen.

(3) Die jährlichen Programm-Durchführungsberichte des Jahres 2015 enthielten — mangels abgeschlossener Projekte — keine Daten zu den Output- bzw. Ergebnisindikatoren.

20.2

Der RH hielt fest, dass die beiden prüfungsgegenständlichen Programme zu den jeweiligen Zielen gemäß EU-Vorgaben eine Vielzahl von Output- bzw. Ergebnisindikatoren zur Beurteilung der Zielerreichung enthielten. Dies erhöhte den Aufwand für die Datenerhebung und das Monitoring.

Ausgewählte Förderfälle

Grundlagen

21

(1) Die Verwaltungsbehörden legten die Projekt-Auswahlkriterien bzw. -verfahren für die prüfungsgegenständlichen Programme fest, die von den Begleitausschüssen beschlossen wurden:

- Im IWB/EFRE-Regionalprogramm erfolgte die Projektauswahl grundsätzlich durch die zwischengeschalteten Förderstellen im Wege des Antragsprinzips auf der Grundlage von Förderrichtlinien des Bundes bzw. der Länder. Es gab formale und — je nach Fördermaßnahme — auch inhaltliche Auswahlkriterien. Die Gewichtung der Auswahlkriterien sowie die Punktebewertung sollte anhand vorab festgelegter einheitlicher Schemata erfolgen.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- Im ESF-Beschäftigungsprogramm erfolgte die Projektauswahl grundsätzlich durch die zwischengeschalteten Förderstellen im Wege von „Calls“ (Aufrufe zur Projekteinreichung) auf der Grundlage der ESF-Sonderrichtlinie des BMASK bzw. durch Vergabeverfahren. Es gab formale „allgemeine“ Auswahlkriterien sowie — je nach Fördermaßnahme unterschiedliche — „spezifische“ Auswahlkriterien zur inhaltlichen Beurteilung der Anträge bzw. Angebote.

(2) Der RH überprüfte im Land Oberösterreich beispielhaft die Antragsbegutachtung und Projektauswahl anhand von sechs ausgewählten Projekten²⁰ des IWB/EFRE-Regionalprogramms sowie von zwei Projekten²¹ des ESF-Beschäftigungsprogramms. Folgende Tabelle zeigt die in die Förderabwicklung involvierten Stellen und Förderschwerpunkte:

Tabelle 13: Förderstellen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung und Förderschwerpunkte

IWB/EFRE-Regionalprogramm	ESF-Beschäftigungsprogramm
Abteilung Wirtschaft: – überbetriebliche Forschungs- und Entwicklungsprojekte, Verbundprojekte und Transferkompetenzen – Unterstützung für Wachstum in Unternehmen (KMU) – Beratungsleistungen für KMU – Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsprojekte in CO ₂ -relevanten Bereichen	Abteilung Wirtschaft: – Förderung der sozialen Eingliederung der vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten oder ausgrenzungsgefährdeten Personen
Abteilung Raumordnung: – Optimierung der Standort- und Siedlungsstrukturen im Kontext von Stadtregionen Oberösterreichs – ressourcen- und energieeffiziente Entwicklung im Rahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung	

Quellen: Unterlagen des Landes Oberösterreich; RH

²⁰ Die Auswahl stellte insbesondere auf die Vorlage eines vom Fördernehmer unterfertigten Fördervertrags ab und umfasste sechs von zwölf vertraglich genehmigten IWB/EFRE-Projekten. Fünf Projekte betrafen die Abteilung Wirtschaft, ein Projekt die Abteilung Raumordnung (Stand Oktober 2016). Es handelte sich um zwei Forschungsprojekte, ein Tourismusprojekt, zwei Beratungsprojekte und ein Projekt zur Entwicklung energieeffizienter Technologien.

²¹ Die Auswahl stellte insbesondere auf die Vorlage eines vom Fördernehmer unterfertigten Fördervertrags ab und umfasste somit zwei von drei vertraglich genehmigten ESF-Projekten (Stand Oktober 2016). Es handelte sich um ein Projekt zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sowie ein Projekt zur Einrichtung eines sozialökonomischen Betriebs.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Antragseinreichung

22.1

(1) Die beiden IWB/EFRE-Förderstellen des Landes Oberösterreich nahmen nach der Programmgenehmigung ab Ende Dezember 2014 erste Projektanträge entgegen. Bei fünf der sechs überprüften Projekte (Antragszeitraum Dezember 2014 bis Juni 2015) erhielten die Förderwerber mit formal vollständigen Anträgen eine Eingangsbestätigung, wonach die Projektumsetzung — auf eigenes Risiko — beginnen konnte. Ferner enthielt das Schreiben den Stichtag, ab dem Projektkosten als förderfähig galten.

(2) Die ESF-Förderstelle Abteilung Wirtschaft veröffentlichte ab Oktober 2015 erstmals Aufrufe zur Einreichung von Interessensbekundungen bzw. Projektanträgen auf der Homepage des ESF-Programms, darunter jene der beiden überprüften ESF-Projekte. Die Umsetzung der beiden Projekte begann ab Jänner 2016 — nach Durchführung der Antragsbegutachtung — auf der Grundlage vorläufiger Förderzusagen.

(3) Die Projektgenehmigungen — in Form von Landesregierungsbeschlüssen — erfolgten bei den überprüften IWB/EFRE-Projekten ab Juli 2016 (bis zu 18 Monate nach Antragsstellung), bei den ESF-Projekten ab April 2016 (rund fünf Monate nach Antragseinreichung). Während die nationalen Förderfähigkeitsregeln für das IWB/EFRE-Regionalprogramm ab Juli 2016 endgültig vorlagen, gab es die endgültige ESF-Sonderrichtlinie einschließlich der Bestimmungen zu den zuschussfähigen Kosten für das ESF-Beschäftigungsprogramm erst im Oktober 2016 (siehe [TZ 7](#)).

22.2

Der RH hielt fest, dass im Land Oberösterreich die Landesförderstellen für die beiden prüfungsgegenständlichen Programme ab dem Jahr 2015 — auf der Grundlage vorläufiger Programmbestimmungen und Rechtsgrundlagen (siehe [TZ 7](#)) — mit der Programmumsetzung begannen. Er wies kritisch darauf hin, dass mangels endgültiger Rechtsgrundlagen zumindest vorübergehend Rechtsunsicherheit — insbesondere über die Förderfähigkeit von Kosten — für die Projektumsetzung bestand und sich die Projektgenehmigungen verzögerten.

22.3

Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf die maßgebliche Mitgestaltung der Rechtsgrundlagen durch die Bundesländer, etwa im Rahmen von Verhandlungsprozessen zur Art. 15a B-VG-Vereinbarung und bei der Ausarbeitung der subsidiären EFRE-Förderfähigkeitsregeln auf seine Stellungnahme zu [TZ 10](#).

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Antragsprüfung und Projektauswahl

23.1

(1) Der RH stellte hinsichtlich der Antragsprüfung der sechs überprüften IWB/EFRE-Projekte Folgendes fest:

- Die Antragsunterlagen enthielten u.a. Beschreibungen der Ziele und erwarteten Ergebnisse sowie in fünf von sechs Fällen auch Indikatoren mit Zielwerten zur Beurteilung der Zielerreichung und des Beitrags zu den Programmzielen – beispielsweise „geplante Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze“.
- Während bei zwei Beratungsprojekten, die als „institutionelle Förderungen“²² galten, ausschließlich Formalprüfungen erfolgten, beurteilte die Abteilung Wirtschaft vier der überprüften Projekte zusätzlich auch inhaltlich hinsichtlich der Förderwürdigkeit. Das verwendete Bewertungsschema umfasste die auf Programmebene festgelegten Projekt-Auswahlkriterien. Die Bewertung der — je nach Projekttyp zwischen elf und 13 — unterschiedlich gewichteten Kriterien erfolgte im Wesentlichen mit einer mehrstufigen Bewertungsskala von null bis drei Punkten (beispielsweise null Punkte für nicht zutreffend bzw. drei Punkte für stark zutreffend) sowie mit kurzen Kommentaren der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter.
- Die Anträge wurden grundsätzlich von einem Sachbearbeiter der Abteilung Wirtschaft bzw. Raumordnung anhand von standardisierten Checklisten formal bzw. inhaltlich geprüft. Bei vier vom RH überprüften Förderfällen zog die Abteilung Wirtschaft jeweils weitere interne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie in zwei Fällen auch externe Gutachterinnen und Gutachter hinzu, um mehrere inhaltliche Auswahlkriterien (u.a. Strategiekonformität bzw. Projektqualität) zu bewerten. Ein Projekt mit dem Ziel, ressourcenschonende Technologien zu entwickeln, begutachtete inhaltlich ausschließlich der Oberösterreichische Energie-sparverband.

(2) Die formale und inhaltliche Beurteilung der beiden vom RH ausgewählten ESF-Projekte erfolgte im Rahmen von Besprechungen der im Land Oberösterreich eingerichteten strategischen Steuerungsgruppe, u.a. mit der Förderstelle Abteilung Wirtschaft sowie dem AMS Oberösterreich, als nationalem Fördergeber.

- Die Antragsunterlagen enthielten u.a. Indikatoren mit quantifizierten Zielwerten zur Beurteilung der Zielerreichung und des Beitrags zu den Programmzielen.

²² Gemäß den Programm-Auswahlkriterien handelte es sich um Vorhaben öffentlicher Projektträger (Länder bzw. landesnahe Organisationen), die u.a. Beratungsleistungen zur Entwicklung weiterer Förderprojekte umfassten.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- Die inhaltliche Beurteilung der Unterlagen erfolgte anhand von gewichteten finanziellen und qualitativen Auswahlkriterien mit Punkten und war das Ergebnis von Diskussionen der Besprechungsteilnehmerinnen und –teilnehmer. Eine abgestufte Bewertungsskala — wie im IWB/EFRE-Regionalprogramm — zur programmeinheitlichen Beurteilung der Förderwürdigkeit gab es nicht.
- Den Ergebnisprotokollen war die Beurteilung der Formalerfordernisse sowie die Punktebewertung der finanziellen und qualitativen Auswahlkriterien tabellarisch mit kurzen Begründungen beigelegt.

(3) Nach positiver Projektbeurteilung bereiteten die für die überprüften Projekte zuständigen Abteilungen Wirtschaft bzw. Raumordnung die Förderverträge vor und erstellten jeweils einen Amtsvortrag an die Landesregierung zur Beschlussfassung der Förderung.

23.2

Der RH bemängelte, dass im ESF-Beschäftigungsprogramm für die Bewertung der qualitativen Auswahlkriterien keine einheitliche Punkteskala mit Bewertungsstufen für eine nachvollziehbare Dokumentation der Beurteilung durch die Begutachterinnen und Begutachter vorgesehen war.

Er empfahl dem BMASK, zur Beurteilung der qualitativen Auswahlkriterien eine programmeinheitliche Punkteskala für das ESF-Beschäftigungsprogramm — vergleichbar dem IWB/EFRE-Regionalprogramm — festzulegen.

23.3

Laut Stellungnahme des BMASK werde eine mögliche Einführung einer programmeinheitlichen Punkteskala zur Projektauswahl zur Zeit geprüft.

Wirkungsorientierung

Wirkungssteuerung des Bundes

24

(1) Im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundes war zu definieren, welche Wirkungen mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden sollen und wie der Erfolg bei der Erreichung der definierten Wirkungsziele gemessen wird. Gemäß § 41 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz 2013 sollten Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren relevant, inhaltlich konsistent, verständlich, nachvollziehbar, vergleichbar und überprüfbar sein.

(2) Die EFRE-Mittel wurden über die Untergliederung 10 „Bundeskanzleramt“ verausgabt, die ESF-Mittel über die Untergliederung 20 „Arbeit“ des BMASK. Zusätzlich war im BMASK die Untergliederung 21 „Soziales und Konsumentenschutz“ the-

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



mäßig relevant. Der RH untersuchte bei der Beurteilung der diesbezüglichen Angaben zur Wirkungsorientierung die inhaltliche Konsistenz als wesentliches Qualitätskriterium. Inhaltliche Konsistenz bedeutet, dass zwischen den Angaben zur Wirkungsorientierung auf den Ebenen der Untergliederung, der Global- und der Detailbudgets eine inhaltliche Abstimmung und ein logischer Zusammenhang besteht.²³ Weiters wurden im Folgenden Teilaspekte des Qualitätskriteriums Nachvollziehbarkeit²⁴ betreffend die Übereinstimmung zwischen den EU-Vorgaben, den Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren sowie den Programmzielen und -indikatoren behandelt. Auch die Erfordernisse einer ressortübergreifenden Koordination von Wirkungszielen und Indikatoren wurden für die Beurteilung herangezogen.

Untergliederung 10 (BKA)

25.1

(1) Eines der fünf Kernziele der EU 2020-Strategie betrifft den Bereich Forschung und Entwicklung. Angestrebt wird, dass 3 % des BIP für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden. Ein weiteres Kernziel bezieht sich auf das Thema Klimawandel und eine nachhaltige Energiewirtschaft und strebt an, dass u.a. Treibhausgasemissionen um 20 % gegenüber 1990 verringert werden sollen. Im Nationalen Reformprogramm konkretisierte Österreich seine Ziele auf nationaler Ebene bis zum Jahr 2020.

(2) Die zentralen Zielsetzungen des IWB/EFRE-Regionalprogramms waren die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit durch Forschung, technologische Entwicklung und Innovation, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU und die Förderung der Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft (siehe [TZ 4](#)).

(3) Für das BKA stellte sich das für das IWB/EFRE-Regionalprogramm einschlägige Wirkungsziel samt Maßnahmen und Indikatoren wie folgt dar:

²³ siehe § 8 Abs. 3 Angaben zur Wirkungsorientierungs-VO

²⁴ Um die Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung zu gewährleisten, sind diese auf Grundlage der einschlägigen Rechtsvorschriften, des Regierungsprogramms der jeweiligen Legislaturperiode, von Regierungsbeschlüssen sowie sonstiger Ressortvorhaben zu erstellen.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tabelle 14: Angaben zum Wirkungsziel 3 der Untergliederung 10 (Bundeskanzleramt) im BFG 2016

Wirkungsziel	Indikatoren zum Wirkungsziel	Abschnitt „Wie wird das Wirkungsziel verfolgt?“ bzw. Maßnahmen im Globalbudget 10.03	Meilenstein/Kennzahl 2016 – „Wie sieht Erfolg aus?“
das BKA als inhaltlicher Impulsgeber, Koordinator und Brückenbauer; angestrebte Wirkung: Koordination der Regierungs- und Europapolitik, Sicherstellung einer modernen und effizienten Verwaltung/ Good Governance	effiziente Koordination der EU-Regionalpolitik – abgewickelte Zahlungsanträge	Erarbeitung und ressortübergreifende Abstimmung von Strategien und Positionen und effiziente, zeitgerechte, situationsadäquate Vorlage von Unterlagen an die politische Ebene in den Bereichen der EU, Europäische Räte, EU-Kohäsionspolitik, Regionalpolitik, (...) Sozialpolitik und Arbeitsmarkt (...)	
		effiziente Koordination der (EU-)Regionalpolitik; Informationstransfers und Öffentlichkeitsarbeit; Konzeption und Umsetzung der innerösterreichischen Rahmenbedingungen; administrative Abwicklung des EFRE; Vorbereitung des Abschlusses der Programme 2007–2013; Abwicklung weiterer Zahlungsanträge als Bescheinigungsbehörde für das EFRE-Österreich-Programm 2014–2020	keine finanziellen Berichtigungen der Europäischen Kommission [Zielzustand per Dezember 2016] Der erste Zahlungsantrag im Rahmen des neuen EFRE-Österreich-Programms 2014–2020 ist abgewickelt [Zielzustand per Dezember 2016].
		ex-Post Prüftätigkeit im Rahmen der Abwicklung des Europäischen Regionalfonds – Abgabe von jährlichen Prüfmeinungen und Jahresberichten an die Europäische Kommission	laufend Arbeiten für die fristkonforme Abgabe der Abschlussberichte und finalen Prüfmeinungen für die Programme der Periode 2007–2013 (für 15 operationelle Programme als Prüfbehörde sowie Zuarbeit für weitere sieben operationelle Programme) [Zielzustand per Dezember 2016; Frist zur Abgabe bei Europäischer Kommission endet März 2017] In Abhängigkeit der Vorlage der vollständigen Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Periode 2014–2020 wird mit der Durchführung der Designierungsprüfungen begonnen [Zielzustand per Dezember 2016].
		Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung	

Quellen: BFG 2016; RH

Das BKA sah sich laut Wirkungsziel u.a. als inhaltlicher Impulsgeber und Koordinator und führte als geplante Maßnahmen zur Erreichung des Wirkungsziels u.a. eine effiziente Koordination der EU-Regionalpolitik, die Konzeption und Umsetzung der innerösterreichischen Rahmenbedingungen und die administrative Abwicklung des EFRE an. Als Wirkungsindikator war die Anzahl der abgewickelten Zahlungsanträge definiert.

(4) Im Bundesfinanzgesetz (BFG) 2014²⁵ wurde insbesondere bei den Meilensteinen zu Globalbudget 10.03 – Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) explizit die Umsetzung der EFRE-Reformagenda 2014–2020 einschließlich der Zusammenfassung

²⁵ BGBl. I Nr. 38/2014

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



von neun Länderprogrammen zu einem EFRE-Regionalprogramm Österreich definiert. Im BFG 2015²⁶ sah der Meilenstein die vollständige Implementierung der EFRE-Reformagenda 2014–2020 vor.

(5) Um zu beurteilen, inwieweit eine Abstimmung zwischen Zielen und Ergebnisindikatoren des IWB/EFRE-Regionalprogramms und den Wirkungszielen und Indikatoren im Bundesfinanzgesetz erfolgte, werden im Folgenden beispielhaft die zu Beginn der Programmperiode geltenden Wirkungsziele im BFG 2013²⁷ den Zielen und Ergebnisindikatoren des IWB/EFRE-Regionalprogramms gegenübergestellt. Als Beispiel wählte der RH mit dem thematischen Ziel „Forschung, technologische Entwicklung und Innovation“ jenes aus, in dem mit rd. 38 % der Finanzmittel anteilig die meisten IWB/EFRE-Fördermittel vorgesehen waren. Diesbezüglich einschlägige Wirkungsziele und Indikatoren waren im BFG 2013 u.a. für die Untergliederung 33 (BMWFW – Forschung) und 34 (BMVIT – Forschung) definiert.

Tabelle 15: Gegenüberstellung der einschlägigen Wirkungsziele und Indikatoren des BFG 2013 und der Ziele sowie programmspezifischen Ergebnisindikatoren des IWB/EFRE-Regionalprogramms

Wirkungsziele BFG 2013	Ziele des thematischen Ziels 1 im IWB/EFRE-Programm	Indikatoren BFG 2013	Programmspezifische Ergebnisindikatoren des IWB/EFRE-Regionalprogramms
Untergliederung 33: Stärkung der Innovationskraft der österreichischen Unternehmen durch weitere Intensivierung der Kooperation von Wirtschaft und Wissenschaft, durch Verbreiterung der Innovationsbasis und durch Ausbau des Technologietransfers Steigerung der Neugründung von wissens- und forschungsintensiven Unternehmen	Ausbau der Forschungskompetenz im öffentlichen und kooperativen Bereich entlang der regionalen Stärke- und Themenfelder in Österreichs Regionen Ausbau der Technologieführerschaft durch Erhöhung der Zahl der Frontrunner-Unternehmen in Österreich	Anzahl systematisch F&E betreibender Unternehmen Anteil der KMU mit interner Innovation Aufstieg von der Gruppe der Verfolger („Innovation Follower“) in die Führungsgruppe („Innovation Leader“) im Innovation Union Scoreboard bis 2020 wissens- und forschungsintensive Neugründungen	Anzahl der Forscherinnen und Forscher Zahl der Beschäftigten in Unternehmen und Organisationen in Technologiezentren Zahl der als Frontrunner zu klassifizierenden Unternehmen
Untergliederung 34: Steigerung der Forschungs-, Technologie- und Innovationsintensität (FTI-Intensität) des österreichischen Unternehmenssektors	Stärkung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen	Steigerung der Beschäftigten in Forschung und experimenteller Entwicklung (F&E) im Unternehmenssektor Steigerung der Anzahl der Unternehmen im Sektor Forschung und experimentelle Entwicklung (F&E)	Zahl der F&E-Beschäftigten im Unternehmenssektor Zahl innovierender Unternehmen in Warenerzeugung und wissensintensiven Dienstleistungen

Quellen: BFG 2013; IWB/EFRE-Regionalprogramm; RH

²⁶ BGBl. I Nr. 39/2014

²⁷ BGBl. I Nr. 103/2012

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Ziele zwar nicht ident formuliert waren, aber eine einheitliche Ausrichtung aufwiesen. Die programmspezifischen Ergebnisindikatoren des IWB/EFRE-Regionalprogramms wichen hingegen von jenen im BFG 2013²⁸ ab, beispielsweise die Anzahl systematisch Forschung und Entwicklung betreibender Unternehmen oder der Anteil der KMU mit interner Innovation (BFG 2013) versus die Zahl innovierender Unternehmen in Warenerzeugung und wissensintensiven Dienstleistungen (IWB/EFRE-Regionalprogramm).

25.2

Der RH hielt fest, dass sich das BKA im Wirkungsziel als „inhaltlicher Impulsgeber und Koordinator“ sah. Er wies kritisch darauf hin, dass die Maßnahmen, Indikatoren und Meilensteine vorrangig auf eine Ausschöpfung der Mittel (Wirkungsindikator: abgewickelte Zahlungsanträge) und auf Fehlerfreiheit (Meilenstein: keine finanzielle Berichtigung der Europäischen Kommission) ausgerichtet waren. Es gab keinen Bezug zu den in anderen Untergliederungen festgelegten programmrelevanten Wirkungszielen.

Der RH hielt fest, dass die angestrebte effiziente Koordination voraussetzte, dass das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen ausgewogen ist. Er vermerkte kritisch, dass das BKA im BFG 2016 keine weiteren Maßnahmen zur Vereinfachung der Abwicklung in den Angaben zur Wirkungsorientierung vorsah. Dies beeinträchtigte die inhaltliche Konsistenz, da das Ziel einer effizienten Koordination nicht ausreichend adressiert war.

Der RH empfahl dem BKA, auf Ebene des Globalbudgets zusätzlich Maßnahmen zur Vereinfachung der Abwicklung für das IWB/EFRE-Regionalprogramm zu definieren und Meilensteine für die Umsetzung festzulegen.

Der RH kritisierte weiters, dass das IWB/EFRE-Regionalprogramm bei den programmspezifischen Ergebnisindikatoren nicht bereits vorhandene Indikatoren, insbesondere in den Untergliederungen 33 und 34 (Tabelle 15), nutzte. Er verwies darauf, dass bereits seit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform mit Inkrafttreten am 1. Jänner 2009 der Grundsatz der Wirkungsorientierung für die Haushaltsführung des Bundes verfassungsgesetzlich verankert war. Dieser mangelnde Abgleich der Indikatoren ging einher mit einer mehrfachen Erhebung maßgeblicher Daten und einem getrennten Monitoring.

Der RH empfahl dem BKA, im Rahmen seiner Koordinationsverantwortung zukünftig, beginnend bei aufeinander abgestimmten (Wirkungs-)Zielen, einheitliche Indikatoren zu definieren, um den Erhebungsaufwand zu reduzieren.

²⁸ wenig verändert auch in BFG 2016

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



25.3

Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass seine Kompetenzen als EFRE-kordinierendes Ressort nicht Eingriffe in die Organisationseinheit programmteiliger Bundes- oder Landeseinrichtungen umfassen würden. Dementsprechend könnten auf Ebene des Globalbudgets nur dann noch weitergehende systemrelevante Maßnahmen zur Vereinfachung der Abwicklung für das IWB/EFRE-Regionalprogramm festgelegt werden, wenn darüber bereits mit den programmteiligen Bundes- oder Landesstellen Einvernehmen hergestellt worden sei und dem BKA als Maßnahmenträger bei der Umsetzung eine entscheidende Rolle zukomme.

In diesem Sinne habe auf Initiative des BKA die Stellvertreterkommission der ÖROK in ihrer Sitzung vom 10. November 2016 einen gemeinsamen Beschluss von Bund und Ländern zur Förderperiode nach 2020 gefasst, der die Notwendigkeit für weitergehende Anstrengungen der Effizienzsteigerung auch auf nationaler Ebene („Reformagenda II“) unterstreiche und die Grundlage für die derzeit laufenden Beratungen hierzu auf Ebene der Expertinnen und Experten gelegt habe.

25.4

Der RH nahm die Ausführungen des BKA zur Kenntnis. Er blieb jedoch bei seiner Empfehlung, Vereinfachungen auch als Maßnahmen auf Ebene des Globalbudgets zu definieren, um die inhaltliche Konsistenz zu verbessern.

Untergliederung 20 (Arbeit)

26.1

(1) Zwei der fünf Kernziele der Europa 2020-Strategie zu den Themen Beschäftigung und Armutsbekämpfung streben an, dass 75 % der 20- bis 64-Jährigen in Arbeit stehen und dass die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen gesenkt wird. Im Nationalen Reformprogramm hat sich Österreich bis zum Jahr 2020 eine Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen von 77 % bis 78 % und eine Senkung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung auf 235.000 Personen zum Ziel gesetzt.

(2) Hauptziele des ESF-Beschäftigungsprogramms waren die Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung mit Schwerpunkten in den Bereichen Gleichstellung und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Armutsbekämpfung sowie die Förderung der Investitionen in Bildung und lebenslanges Lernen (siehe [TZ 4](#)).

(3) Das BMASK war im Bereich „Beschäftigung“ für die Untergliederung 20 (Arbeit) und im Bereich „Armutsbekämpfung“ für die Untergliederung 21 (Soziales und Konsumentenschutz) verantwortlich. Für die Untergliederung 20 wurden im

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



BFG 2016²⁹ neben drei anderen Wirkungszielen³⁰ auch ein allgemeines beschäftigungspolitisches Wirkungsziel und ein Gleichstellungsziel und dazu jeweils Indikatoren und Maßnahmen definiert.

Tabelle 16: Angaben zu den Wirkungszielen 4 und 5 der Untergliederung 20 (Arbeit) im BFG 2016

Wirkungsziele	Indikatoren zum Wirkungsziel	Abschnitt „Wie wird das Wirkungsziel verfolgt?“ und Maßnahmen im Globalbudget 20.01–Arbeitsmarkt	Meilenstein/Kennzahl 2016 – „Wie sieht Erfolg aus?“
Dämpfung negativer Auswirkungen einer abgeschwächten Konjunktur auf die Arbeitslosigkeit und in weiterer Folge langfristige Senkung der Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote Frauen und Männer insgesamt und getrennt nach Geschlechtern Arbeitslosenquote 15–24 Jahre (Frauen und Männer) Arbeitslosenquote Ältere 50+ (Frauen und Männer)	Arbeitsmarktförderung und Beihilfen zur Beschäftigungsförderung; Qualifizierung und Unterstützung von Arbeitslosen und Beschäftigten	Anzahl der vom AMS geförderten Personen: 420.000
Frauen und Wiedereinsteigerinnen werden nach Erwerbsunterbrechung verstärkt am Erwerbsleben beteiligt	Beschäftigungsquote Frauen (15–64 Jahre) Arbeitslosenquote Frauen	(1) Weiterführung des Programms FIT (Frauen in Handwerk und Technik) (2) Qualifizierung für Frauen und Wiedereinsteigerinnen (Bildungsmaßnahmen, Kurskosten, Arbeitsstiftungen) (3) Arbeitsmarktbezogene Angebote von Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für Frauen und Wiedereinsteigerinnen (Beratung z.B. hinsichtlich Kinderbetreuung, Begleitung während der Ausbildung, Kurse etc.)	(1) Anzahl der geförderten Frauen inkl. Wiedereinsteigerinnen im Programm FIT: 7.000 (2) Anzahl der geförderten Frauen inkl. Wiedereinsteigerinnen in AMS Qualifizierungsprogrammen: 120.000 (3) Anzahl der geförderten Frauen inkl. Wiedereinsteigerinnen in AMS Beratungs- und Betreuungseinrichtungen: 60.000

Quellen: BFG 2016; RH

Einen expliziten Bezug zum ESF-Beschäftigungsprogramm gab es weder auf Ebene der Untergliederung noch auf Ebene des Globalbudgets. Auch gab es keine konkrete Maßnahme für den Bereich des ESF-Beschäftigungsprogramms.

Während die Arbeitslosenquoten insgesamt sowie nach Frauen und Männern getrennt als Indikatoren mit Zielwerten festgelegt waren, fehlten bei der Arbeitslosenquote der 15– bis 24-Jährigen und bei der Arbeitslosenquote der Älteren (50+) geschlechtsspezifische Indikatoren und Zielgrößen.

Der Indikator „Beschäftigungsquote“ war die Messgröße für die Erreichung des Europa 2020-Beschäftigungsziels. Die für das Wirkungsziel 4 vorgesehenen Indikatoren

²⁹ BGBl. I Nr. 141/2015

³⁰ Wirkungsziel 1: Schutz der Gesundheit und Sicherheit der ArbeitnehmerInnen; Wirkungsziel 2: Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen (50+); Wirkungsziel 3: Gewährleistung eines garantierten Lehr- und Ausbildungsplatzes für Jugendliche an der Schnittstelle Schule/Arbeitsmarkt (zur Absicherung ihrer Integration in den Arbeitsmarkt)

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



ren waren auf die Arbeitslosenquoten beschränkt. Für das Gleichstellungsziel war hingegen als ein Indikator die „Beschäftigungsquote“ festgelegt.

26.2

Der RH anerkannte, dass die Wirkungsziele 4 und 5 der Untergliederung 20 im Einklang mit dem Beschäftigungsziel der Europa 2020-Strategie und damit zum ESF-Beschäftigungsprogramm standen. Beim Gleichstellungsziel der Untergliederung 20 wurde zusätzlich auf den Beitrag der Beschäftigung zum Wirkungsziel der Armutsvermeidung (Untergliederung 21) hingewiesen. Der RH bemerkte jedoch kritisch, dass das BMASK den Indikator „Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen“ nicht als Indikator zum Wirkungsziel 4 definiert hatte und somit der Grad der Zielerreichung des Europa 2020-Beschäftigungsziels nicht direkt erkennbar war.

Der RH empfahl dem BMASK, zusätzlich zur Arbeitslosenquote den EU-Indikator „Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen“ mit geschlechterdifferenzierten Zielwerten als Indikator für das Wirkungsziel 4 der Untergliederung 20 (Arbeit) festzulegen und damit die Nachvollziehbarkeit im Verhältnis zu den Europa 2020-Zielen zu verbessern.

Der RH verwies auf den hohen Personal- und Sachaufwand für die Abwicklung des ESF-Beschäftigungsprogramms (siehe **TZ 18**).

Er empfahl dem BMASK, künftig in der Untergliederung 20 (Arbeit) auf Ebene des Globalbudgets 20.01 (Arbeitsmarkt) Maßnahmen zur Vereinfachung der Abwicklung des ESF-Beschäftigungsprogramms vorzusehen.

Der RH kritisierte weiters, dass lediglich beim Indikator „Arbeitslosenquote“ geschlechtsspezifische Indikatoren und Zielwerte vorgesehen waren, nicht jedoch beim Indikator Arbeitslosenquote 15- bis 24-Jährige und Arbeitslosenquote Ältere (50+).

Um die Grenze von fünf Wirkungsindikatoren nicht zu sprengen, empfahl der RH dem BMASK, — nach dem Vorbild der Indikatoren zum Wirkungsziel 1 in der Untergliederung 10 (BKA) — als Indikatoren neben der Arbeitslosenquote insgesamt die spezifischen Arbeitslosenquoten der 15- bis 24-Jährigen und der Älteren 50+ festzulegen und die jeweiligen Zielwerte nach Frauen, Männern und gesamt jeweils gesondert auszuweisen, um bei Bedarf z.B. geschlechtsspezifische Maßnahmen setzen zu können.

26.3

(1) Laut Stellungnahme des BMASK betreffend die Festlegung eines zusätzlichen EU-Indikators „Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen“ zum Wirkungsziel 4 der Untergliederung 20 (Arbeit) könne überlegt werden, für das BFG 2018 beim

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Wirkungsziel 5³¹ statt der Registerbeschäftigungsquote der 15– bis 64-jährigen Frauen die Verwendung der Registerbeschäftigungsquote der 20– bis 64-jährigen Frauen als Indikator anzuregen. Die Einführung zusätzlicher Beschäftigungsquoten-zeile auf Eurostat-Befragungsbasis als Indikatoren im Wirkungsziel 4 der Untergliederung 20 würde die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Kennzahlengerüsts bei diesem Wirkungsziel beeinträchtigen; unterschiedliche Messmethodiken bei Indikatoren eines Wirkungsziels würden die Vermittlung einer konsistenten Botschaft hinsichtlich der empirischen Trends erschweren.

Zur Empfehlung, künftig in der Untergliederung 20 (Arbeit) auf Ebene des Globalbudgets 20.01 (Arbeitsmarkt) Maßnahmen zur Vereinfachung der ESF-Abwicklung vorzusehen, teilte das BMASK mit, dass die komplexen Anforderungen zur Umsetzung des ESF-Beschäftigungsprogramms verbunden mit einer starken Prüflastigkeit Vereinfachungen nur beschränkt erlauben würden. Mit der Umsetzung der e-cohesion seien sehr wohl Vereinfachungen eingeführt worden. Soweit möglich, sei der RH-Empfehlung daher in diesem Punkt gefolgt worden.

(2) Zu den geschlechterspezifischen Zielwerten für Arbeitslosenquoten teilte das BMASK mit, die Einführung zusätzlicher Register-Arbeitslosigkeitsziele für Männer und Frauen, für Jugendliche und ältere Arbeitslose beim Wirkungsziel 2 (Jugendliche) bzw. beim Wirkungsziel 3 (Ältere) als zusätzliche Indikatoren vermindere die Übersichtlichkeit des Indikatorensets dieser Wirkungsziele erheblich. Da die Trends bei Männern und Frauen in diesen Zieldimensionen empirisch nicht grob voneinander abweichen würden und zudem in der Untergliederung 20 ein eigenes Gleichstellungsziel verfolgt werde, sei eine zusätzliche differenzierte Darstellung mittels Indikatoren nicht sinnvoll.

26.4

Der RH anerkannte die bereits umgesetzten Vereinfachungen bei der ESF-Abwicklung. Er stellte jedoch klar, dass die Empfehlung angesichts des festgestellten hohen Personal- und Sachaufwands für die Abwicklung des ESF-Beschäftigungsprogramms auf weitere zukünftige Vereinfachungen gerichtet war, und blieb bei seiner Empfehlung.

Zur möglichen Unübersichtlichkeit des Indikatorensets stellte der RH klar, dass — wie aus dem Beispiel der Indikatoren zum Wirkungsziel 1 in der Untergliederung 10 (BKA) des Bundesvoranschlags 2017 ersichtlich — auch beim Wirkungsziel 4 der Untergliederung 20 (Arbeit) mit drei Indikatoren (Arbeitslosigkeit für Jugendliche, Ältere und gesamt) und jeweils geschlechtsspezifischen Zielwerten durchaus die Übersichtlichkeit gewährleistet werden kann. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

³¹ Anmerkung RH: Gleichstellungsziel

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Untergliederung 21 (Soziales und Konsumentenschutz)

27.1

In der Untergliederung 21 (Soziales und Konsumentenschutz) war für den Bereich Armutsbekämpfung folgendes Wirkungsziel samt Maßnahmen und Indikatoren definiert:

Tabelle 17: Angaben zum Wirkungsziel 5 der Untergliederung 21 (Soziales und Konsumentenschutz) im BFG 2016

Wirkungsziel	Indikatoren zum Wirkungsziel	Abschnitt „Wie wird das Wirkungsziel verfolgt?“ und Maßnahmen im Globalbudget 21.01 Steuerung und Services	Meilenstein/Kennzahl 2016 – „Wie sieht Erfolg aus?“
Erhöhung der ökonomischen und gesellschaftlichen Beteiligung von armutsgefährdeten und von Ausgrenzung bedrohten Personen, die nur begrenzt am ökonomischen und gesellschaftlichen Leben teilnehmen können	armutsgefährdete, erwerbslose und materiell besonders benachteiligte Menschen („Deprierte“)	(1) Festlegung des Beitrags des Sozialministeriums zum Armutsziel des Nationalen Reformprogramms (NRP) (2) Sozialpolitischer Wissenstransfer zu Expertinnen und Experten und Öffentlichkeit über Armutsbekämpfung (3) Kostenlose Inanspruchnahme der Besuchsbegleitung für armutsgefährdete und von sozialer Ausgrenzung bedrohte besuchsberechtigte Personen (4) Aufrechterhaltung der hohen Effizienz der sozialpolitischen Transfers (5) Erstellen von Grundlagen für Verlängerung der Mindestsicherungsvereinbarung mit Ländern	(1) Beitrag des Sozialministeriums zum Armutsziel des Nationalen Reformprogramms liegt vor: 1. Quartal (2) mindestens drei Veranstaltungen durchführen; Evaluierung der niederschweligen Informationsangebote zu sozial- und armutspolitischen Themen (3) Betreuungsquotient: 85 %; Betreuungsintensität: ≤ 40 h; Betreuungsintensität Härtefälle: ≤ 80 h (4) Hoher Umverteilungscharakter und armutspräventive Funktion von Sozialleistungen sollen im gleichen Ausmaß beibehalten werden; Armutsgefährdungsquote soll wie bisher durch Sozialleistungen und Pensionen um mindestens zwei Drittel reduziert werden (5) Vorliegen einer begutachtungsfähigen Art. 15a B-VG-Vereinbarung

Quellen: BFG 2016; RH

Im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ wird auf den österreichischen Beitrag zum Europa 2020-Ziel, in den nächsten zehn Jahren mindestens 20 Mio. Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung zu befreien, Bezug genommen: „Die von sozialer Ausgrenzung und Armut am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen (z.B. arbeitslose Personen, Personen mit sehr geringer Erwerbseinbindung, Personen mit sehr niedrigem Bildungsabschluss, stark gesundheitlich beeinträchtigte Personen, Alleinerzieherinnen und Alleinerzieher – 2010 ca. 1,4 Mio. Menschen) sollen durch unterstützende Maßnahmen zur besseren Teilhabe an Beschäftigung und gesellschaftlichen Prozessen unterstützt werden.“

Die Armutsbekämpfung nimmt in der Europa 2020-Strategie einen Schwerpunkt ein. Die Europa 2020-Zielgruppe wird seit 2008 jährlich in EU-SILC³² erhoben und ist Basis für die Erreichung des Wirkungsziels.

³² SILC ist die Abkürzung für „Community Statistics on Income and Living Conditions“; das bedeutet „Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen“.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Einen expliziten Bezug zum ESF-Beschäftigungsprogramm gab es weder auf Untergliederungs-Ebene noch auf Ebene des Globalbudgets. Auch gab es keine konkrete Maßnahme für den Bereich des ESF-Beschäftigungsprogramms.

Als Indikator war die Anzahl der armutsgefährdeten Personen festgelegt. Der Verlauf der Zielwerte von 2016 bis 2020 zeigte einen Rückgang der Anzahl armutsgefährdeter Menschen von 1,54 Millionen auf 1,46 Millionen. Im Europa 2020-Ziel zur Armutsbekämpfung war als Indikator die Anzahl jener Personen definiert, um die die Gesamtzahl der Armutsgefährdeten reduziert werden sollte.

27.2

Der RH würdigte den Bezug des Wirkungsziels 5 zum Ziel der Armutsbekämpfung in der Europa 2020-Strategie und damit zum ESF-Beschäftigungsprogramm. Der RH bemerkte jedoch kritisch, dass das BMASK zur Fortschrittsmessung mit der absoluten Anzahl der armutsgefährdeten Personen einen Indikator festlegte, der den Grad der Zielerreichung des Europa 2020-Ziels der Armutsbekämpfung nicht direkt erkennen ließ. Während das BFG 2016 für das Wirkungsziel 5 (Armutsbekämpfung) als Indikator die absolute Anzahl von armutsgefährdeten Menschen festlegte, war im entsprechenden Europa 2020-Ziel die Anzahl jener Personen, um die die Gesamtzahl der Armutsgefährdeten reduziert werden sollte, als Indikator definiert.

Der RH empfahl dem BMASK, einen Indikator zum Wirkungsziel 5 der Untergliederung 21 (Soziales und Konsumentenschutz) auszuwählen, der auch den Grad der Zielerreichung des Europa 2020-Ziels der Armutsbekämpfung direkt erkennbar macht. Um die Transparenz weiter zu verbessern, sollte die absolute Zahl in den Erläuterungen ergänzend angeführt werden.

Querschnittsthema Gleichstellung

28.1

(1) Gemäß Art. 7 der ESI-VO 2013 waren die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und die Nichtdiskriminierung bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds — darunter EFRE und ESF — in allen Phasen der Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der operationellen Programme zu berücksichtigen. Das Thema Gleichstellung galt dementsprechend im IWB/EFRE-Regionalprogramm und im ESF-Beschäftigungsprogramm als Querschnittsziel. Weiters war die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Haushaltsführung infolge Art. 13 Abs. 3 B-VG anzustreben.

(2) Zur Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“ tagte im Jänner 2013 eine fondsübergreifende Fokusgruppe „Gleichstellung zwischen Frauen und Männern“ mit Vertreterinnen und Vertretern der für die Abwicklung der ESI-Fonds verantwortlichen Stellen des Bundes bzw. der Länder. Gemäß Ergebnisprotokoll wurden gleichstellungsspezifische Handlungsbedarfe (z.B. die Steigerung der

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Frauenerwerbstätigkeit in Österreich) aufgezeigt und potenzielle Anknüpfungspunkte für die operationellen Programme diskutiert.

Die Partnerschaftsvereinbarung verwies darauf, dass sich die Partner darauf verständigt hätten, die Sicherstellung des horizontalen Prinzips Gleichstellung vorwiegend im Rahmen der einzelnen Fonds im Detail zu regeln.

(3) Im Vorfeld der Programmierung des IWB/EFRE-Regionalprogramms fand keine spezifische Analyse über geschlechterspezifische Unterschiede von Bedarfen von Frauen und Männern statt, um die Förderungen gegebenenfalls danach auszurichten. Die in der Fokusgruppe „Gleichstellung zwischen Frauen und Männern“ aufgezeigten Handlungsbedarfe wurden weder für die Formulierung eines Gleichstellungsziels noch für die Verknüpfung eines programmspezifischen Ziels mit Gleichstellungsaspekten genutzt.

Zwar nahm der vorletzte Abschnitt des Programms Bezug auf das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern, jedoch unterblieb eine systematische Verankerung des Themas im Programm. Nur eine Maßnahme sprach die Zielgruppe Frauen konkret an.

(4) Die ÖROK-Geschäftsstelle beauftragte einen externen Auftragnehmer mit der Erstellung eines „Awareness-Tools“, um u.a. dem Querschnittsziel Gleichstellung gerecht zu werden. Dabei handelte es sich um einen verpflichtend vom Förderwerber auszufüllenden Fragebogen, der zur Bewusstseinsbildung dienen sollte. Die Angaben sollten auch als Grundlage zur Beurteilung inhaltlicher Projektauswahlkriterien dienen. Das „Awareness-Tool“ beinhaltete mehr als 30 Fragestellungen zum Thema Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung. Eine Vorgabe, wie diese Angaben bei der inhaltlichen Projektbeurteilung zu bewerten waren, fehlte.

(5) Im ESF-Beschäftigungsprogramm gab es als spezifisches Gleichstellungsziel die Investitionspriorität „Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten, einschließlich des Zugangs zur Beschäftigung und des beruflichen Aufstiegs, der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und der Förderung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit“.³³ Auf diese Investitionspriorität entfielen 6,7 % der ESF-Mittel (rd. 58,68 Mio. EUR). Darüber hinaus sollten als horizontales Ziel innerhalb jeder weiteren Investitionspriorität mindestens 50 % des Förderbudgets Frauen zugutekommen und gleichzeitig zumindest 50 % der Teilnehmenden der einzelnen Maßnahmen Frauen sein.

³³ Die ESF-VO führte die Investitionspriorität wortident als eine mögliche Variante an.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



28.2

Der RH wies darauf hin, dass im Vorfeld der Erstellung des IWB/EFRE-Regionalprogramms keine geschlechterspezifischen Bedarfe erhoben wurden und gleichstellungsspezifische Handlungsbedarfe nicht für eine systematische Verankerung des Themas im Programm genutzt wurden.

Der RH empfahl der ÖROK-Geschäftsstelle, zukünftig vor der Programmerstellung geschlechterspezifische Bedarfe von Frauen und Männern zu analysieren und die Erkenntnisse — im Fall einer weiteren thematischen Konzentration — zumindest für die Formulierung von Gleichstellungsaspekten bei einzelnen Programmzielen zu nutzen.

Der RH hielt fest, dass im IWB/EFRE-Regionalprogramm ein „Awareness-Tool“ im Förderprozess zur Verfügung stand. Er kritisierte, dass die Verwaltungsbehörde keine klaren Vorgaben machte, wie Antworten aus dem Fragebogen in die inhaltliche Projektbewertung einfließen sollten. Eine einheitliche Bewertung war daher nicht sichergestellt.

Der RH empfahl der ÖROK-Geschäftsstelle, zu konkretisieren, wie die Antworten aus dem „Awareness-Tool“ bei der Projektbeurteilung zu bewerten sind. Weiters empfahl er der ÖROK-Geschäftsstelle, die Daten aus dem „Awareness-Tool“ für gleichstellungsspezifische Auswertungen zu nutzen.

Der RH anerkannte, dass das BMASK aufgrund der Investitionspriorität „Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten“ und aufgrund der Vorgabe, Frauen in jeder weiteren Investitionspriorität mindestens 50 % des Förderbudgets zugutekommen zu lassen und gleichzeitig einen Frauenanteil von zumindest 50 % der Teilnehmenden an einzelnen Maßnahmen zu sichern, zu einer geschlechtergerechten Budgetmittelverteilung beigetragen hatte.

28.3

(1) Die ÖROK-Geschäftsstelle teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass alle horizontalen Prinzipien im Einklang mit den Vorgaben der ESI-VO 2013 direkt bei der Erstellung der Partnerschaftsvereinbarung sowie der IWB/EFRE-Programmierung als integrierte, eingebettete Bestandteile der analytischen Arbeiten berücksichtigt worden seien. Die Empfehlung des RH, im Vorfeld eines Programmierungsprozesses eine diesbezügliche Bedarfserhebung durchzuführen, könne bei der Prozessgestaltung für eine nächste Programmperiode überlegt werden.

(2) Zur Empfehlung des RH, zu konkretisieren, wie die Antworten aus dem Awareness-Tool bei der Projektbeurteilung zu bewerten seien, teilte die ÖROK-Geschäftsstelle mit, die Beachtung der Querschnittsthemen sei im Rahmen der Projektumsetzung ein verpflichtendes Kriterium. Bei ausgewählten Maßnahmen seien

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



zusätzliche spezifische inhaltliche Kriterien sowohl für die „Nachhaltige Entwicklung“ als auch die „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ festgelegt, die in die Projektselektion miteinfließen würden. Die Beurteilung dieser Kriterien könne unter anderem (jedoch nicht ausschließlich) anhand der im Awareness-Tool zur Verfügung gestellten Informationen erfolgen. Dazu gäbe es eine von der Verwaltungsbehörde zur Verfügung gestellte Anleitung für die zwischengeschalteten Stellen, die eine je Maßnahme jeweils einheitliche Klassifizierung für die Bewertung samt entsprechender Beschreibung bzw. Erläuterung enthalte. Der Empfehlung des RH werde damit bereits hinreichend Rechnung getragen.

Laut ÖROK-Geschäftsstelle sei hinsichtlich der Empfehlung des RH, die Daten des Awareness-Tools für gleichstellungsspezifische Auswertungen zu nutzen, die Auswertung und auch Bewertung als fixes Element im Rahmen der geplanten begleitenden Evaluierung des IWB/EFRE-Regionalprogramms vorgesehen.

Horizontale Koordination

29.1

(1) Koordination bedeutet das gleichberechtigte Zusammenwirken von Organen, um zu einem gemeinsamen Ergebnis zu kommen.³⁴ In einem Rundschreiben des BKA-Verfassungsdienstes aus dem Jahr 1976 wird Koordination u.a. dadurch definiert, dass Entscheidungen mehrerer Entscheidungsträger in Bezug auf ein bestimmtes Ziel miteinander verträglich gestaltet oder auf die Erreichung eines gemeinsamen Ziels ausgerichtet sind.

(2) Gemäß Bundesministeriengesetz hatte das BKA u.a. auf das einheitliche Zusammenarbeiten der Bundesministerien in allen politischen Belangen sowie auf das einheitliche Zusammenarbeiten zwischen Bund und Ländern hinzuwirken und war für die zusammenfassende Behandlung der Angelegenheiten der Strukturpolitik zuständig.

(3) Seit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform mit Inkrafttreten am 1. Jänner 2009 war der Grundsatz der Wirkungsorientierung für die Haushaltsführung des Bundes verfassungsgesetzlich verankert.

Die Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren für das BFG 2013 wurden parallel mit dem Prozess zur Erstellung der Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“ sowie der Entwicklung der prüfungsgegenständlichen Strukturfondsprogramme vorbereitet. Die Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“ enthielt allgemein

³⁴ Matthias Lukan, Koordination und Kooperation im Bundesstaat – Determinanten und Begriffsabgrenzung, in: Gotthard, Hofstätter et al. (Hrsg.) Kooperation und Koordination als Rechtsentwicklungstrends (2013), S. 22

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



einen Hinweis, wonach die Implementierung „in das System der wirkungsorientierten Haushaltsführung“ eingebettet sei.³⁵

(4) Gemäß der Partnerschaftvereinbarung fiel die Gesamtkoordination der EU-Strukturfonds in Österreich in die Kompetenz des BKA. Auf fondsübergreifender Ebene umfasste die Koordinationsfunktion u.a. die Qualitätssicherung bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme.

Zur Begleitung der Umsetzung der Partnerschaftvereinbarung wurde im Rahmen der ÖROK ein Prozess aufgesetzt, der u.a. die inhaltliche und methodische Koordination sowie den Austausch zwischen den verschiedenen Programmen, Ebenen und Akteuren (u.a. BKA, BMASK) umfasste.

29.2

Der RH hielt fest, dass das BKA im Rahmen seiner Koordinierungszuständigkeit für die Gesamtkoordination der EU-Strukturfonds in Österreich sowie auch für die Qualitätssicherung bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme verantwortlich war.

Der RH empfahl daher dem BKA, im Rahmen der ÖROK für einen Wissenstransfer in Bezug auf die wirkungsorientierte Haushaltsführung des Bundes zu sorgen, indem etwa die für die Programme, Ziele und Indikatoren relevanten Angaben und Ergebnisse der Wirkungsorientierung – insbesondere zu Querschnittsmaterien wie Beschäftigung, Armutsbekämpfung und Gleichstellung – verstärkt in die Diskussionsprozesse einbezogen werden.

29.3

Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Koordination das Einvernehmen zwischen Organen erfordere, ohne die Möglichkeit einseitiger Festlegungen durch das BKA. Entsprechend diesem Koordinationsverständnis habe das BKA bei der EFRE-Koordination laufend und insbesondere im Rahmen der EFRE-Reformagenda auf ein einheitliches Zusammenwirken der programm beteiligten Bundes- und Landesstellen im Sinne der Verwaltungsvereinfachung und –effizienz hingewirkt. Zum Thema wirkungsorientierte Haushaltsführung sei festzuhalten, dass diese Gegenstand des Unterausschusses Regionalwirtschaft der ÖROK am 30. November 2016 gewesen sei, und zwar mit den Schwerpunkten Logik, Nutzen der Wirkungsorientierung, Steuerungsmechanismen sowie wirkungsorientierte Folgenabschätzung.

29.4

Der RH nahm die Ausführungen des BKA im Hinblick auf den Wissenstransfer betreffend die wirkungsorientierte Haushaltsführung positiv zur Kenntnis.

³⁵ Zum Beispiel: im Anhang 2a, S. 4: Die Implementierung ist eingebettet in das System der „wirkungsorientierten Haushaltsführung“.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Künftige Programmperiode

30.1

(1) Ab Mitte des Jahres 2016 begannen auf Länder- bzw. Bundesebene Vorbereitungen zur Positionierung Österreichs für die EU-Finanzperiode ab 2021. Die Landeshauptleute-Konferenz fasste am 11. Mai 2016 einen Beschluss, wonach sich die Bundesregierung (insbesondere das BKA als zuständiger Verhandlungsführer) für eine „grundlegende Reform der ESI-Fondsbestimmungen einsetzen sollte, um die Erreichung der europäischen Ziele nicht durch unnötige Verwaltungsanforderungen zu gefährden“. Ferner wurde die Einrichtung einer Länderexpertenkonferenz beauftragt, um Vorschläge auszuarbeiten.

(2) Der RH wies in den vergangenen Jahren wiederholt auf die Komplexität der geteilten EU-Mittelverwaltung hin, die durch EU-Vorgaben und die nationalen Verfahren und Standards verursacht wurde, und empfahl u.a.

- die immer lauter werdende Kritik nicht nur der Begünstigten, sondern auch der einzelstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollstellen an der Komplexität der Vorschriften, den kontinuierlich gestiegenen Anforderungen und den damit verbundenen Kosten, insbesondere im Hinblick auf deren Verhältnismäßigkeit zum Fördervolumen, ernst zu nehmen (Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle: Reform der EU-Haushaltsordnung, Reihe Positionen 2010/1);
- dass das im Bereich Europäischer Sozialfonds federführende BMASK im Rahmen der Diskussionen mit der Kommission betreffend Kosten neben dem Nutzen von Kontrollen auch auf die nachteiligen Folgen, beispielsweise die Nichtinanspruchnahme von EU-Förderungen aufgrund hoher administrativer Kosten oder die Bevorzugung von in der Förderungsabwicklung eingespielten Förderungsvorhaben, hinweisen sollte; dabei wäre beispielsweise auf eine adäquate Differenzierung der Kontrollerfordernisse nach der Förderungshöhe (Proportionalitätsprinzip) oder dem Förderungstyp zu dringen (Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013, Reihe Bund 2011/3);
- die Zahl der EFRE-abwickelnden Förderstellen sowie der Richtlinien im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand durch Kooperationen zu bündeln und nach Möglichkeit weiter zu reduzieren (EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften, Reihe Bund 2013/11) und

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- das ESF-System institutionell grundlegend zu vereinfachen, um den Aufwand für die Verwaltung und Kontrolle des Programms sowie das Fehlerrisiko zu reduzieren; im Hinblick auf die beträchtlichen direkten und indirekten Kosten zur Behebung von Systemmängeln sollten für die Periode 2014–2020 alle kurzfristig möglichen Schritte zur Systemvereinfachung und Verringerung systeminhärenter Risiken geprüft und ausgeschöpft werden (Europäischer Sozialfonds (**ESF**) – Prüfbehörde, Reihe Bund 2015/15).

30.2

Der RH hob erneut die Notwendigkeit von Vereinfachungen der nationalen Abwicklung von Förderungen der geteilten EU-Mittelverwaltung hervor und verwies auf seine diesbezügliche Empfehlung (siehe [TZ 10](#)). Nach Auffassung des RH sollten weitere Vereinfachungen insbesondere auf ein verbessertes Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen dem Abwicklungsaufwand und den verfügbaren EU-Mitteln abzielen. Der RH betonte, dass erhöhte Anforderungen seitens der Europäischen Kommission hinsichtlich der Programmverwaltung und -kontrolle die Effizienzsteigerungen durch nationale Systemvereinfachungen zu konterkarieren drohten.

Der RH empfahl dem BKA — im Rahmen der Gesamtkoordination der EU-Strukturfonds in Österreich —, für die künftige Programmperiode bei der Europäischen Kommission auf eine Vereinfachung der geteilten Mittelverwaltung hinzuwirken.

30.3

Das BKA verwies auf seine Stellungnahme zu [TZ 4](#), wonach es auf EU-Ratsebene in Bezug auf den künftigen Rechtsrahmen die Notwendigkeit eines wirtschaftlich vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnisses bei der Förderabwicklung vertrete.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Schlussempfehlungen

31 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA, BMASK, Land Oberösterreich

- (1) Für die nächste Programmperiode wäre — unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Abwicklungsaufwand und verfügbaren Programmmitteln — eine weitere Priorisierung und Konzentration der Programmziele anzustreben. (TZ 4)

BKA, BMASK, ÖROK–Geschäftsstelle

- (2) Die Programmabwicklung wäre weiter zu vereinfachen. (TZ 10)
- (3) Allfällige Anmerkungen der unabhängigen Prüfstellen zu den Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Hinblick auf das Designierungsverfahren wären zügig zu bearbeiten. (TZ 17)
- (4) Die Kosten der Programmabwicklung wären im Hinblick auf Effizienzsteigerungen und die Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes gebietskörperschaftsübergreifend zu analysieren und Einsparungspotenziale zu heben. (TZ 18)

BKA, BMASK

- (5) Vor Beginn der nächsten Programmperiode wären maßgebliche Weichenstellungen zur Förderabwicklung vorzubereiten und auf zeitgerechte Entscheidungen und deren Umsetzung hinzuwirken. Es wären dabei auch fondsübergreifend Synergiepotenziale zu nutzen. (TZ 10)
- (6) Die Designierung der jeweiligen Verwaltungsbehörde und Bescheinigungsbehörde wäre ehestmöglich abzuschließen, um Zahlungsanträge bei der Europäischen Kommission einreichen zu können. (TZ 17)
- (7) Die Koordinationsverantwortung auf Programmebene wäre in kritischen Programmphasen, wie etwa im Designierungsverfahren, verstärkt wahrzunehmen, um offene Fragen zeitgerecht zu klären und stabile Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung zu gewährleisten. (TZ 17)

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



BKA, ÖROK-Geschäftsstelle

- (8) Es wären zeitgerecht Maßnahmen zu ergreifen, um dem erhöhten Fehlerrisikopotenzial aufgrund des durch die „n+3“-Regel hervorgerufenen Umsetzungs- und Abrechnungsdrucks entgegenzuwirken. (TZ 15)

BMASK, ÖROK-Geschäftsstelle

- (9) Eine rasche Nacherfassung der relevanten Daten im Programmmonitoring wäre sicherzustellen. (TZ 19)

BKA

- (10) In seiner Rolle als Gesamtkoordinator für die EU-Strukturfonds in Österreich wäre für die nächste Programmperiode bei der Europäischen Kommission auf eine, den verfügbaren Programmmitteln angemessene, Konzentration von Zielen hinzuwirken. (TZ 4)
- (11) Bei der Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Vorhaben im Rahmen von wirkungsorientierten Folgenabschätzungen wären die Aufwände — hinsichtlich der involvierten Gebietskörperschaften — vollständig darzustellen. (TZ 18)
- (12) Auf Ebene des Globalbudgets wären zusätzlich Maßnahmen zur Vereinfachung der Abwicklung für das IWB/EFRE-Regionalprogramm zu definieren und Meilensteine für die Umsetzung festzulegen. (TZ 25)
- (13) Im Rahmen der Koordinationsverantwortung des BKA wären zukünftig, beginnend bei aufeinander abgestimmten (Wirkungs-)Zielen, einheitliche Indikatoren zu definieren, um den Abwicklungsaufwand zu reduzieren. (TZ 25)
- (14) Im Rahmen der ÖROK wäre für einen Wissenstransfer in Bezug auf die wirkungsorientierte Haushaltsführung des Bundes zu sorgen, indem etwa die für die Programme, Ziele und Indikatoren relevanten Angaben und Ergebnisse der Wirkungsorientierung — insbesondere zu Querschnittsmaterien wie Beschäftigung, Armutsbekämpfung und Gleichstellung — verstärkt in die Diskussionsprozesse einbezogen werden. (TZ 29)
- (15) Im Rahmen der Gesamtkoordination der EU-Strukturfonds in Österreich wäre für die künftige Programmperiode bei der Europäischen Kommission auf eine Vereinfachung der geteilten Mittelverwaltung hinzuwirken. (TZ 30)

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



BMASK

- (16) Zur Beurteilung der qualitativen Auswahlkriterien wäre eine programmeinheitliche Punkteskala für das ESF-Beschäftigungsprogramm — vergleichbar dem IWB/EFRE-Regionalprogramm — festzulegen. (TZ 23)
- (17) Zusätzlich zur Arbeitslosenquote wäre der EU-Indikator „Beschäftigungsquote der 20– bis 64-Jährigen“ mit geschlechterdifferenzierten Zielwerten als Indikator für das Wirkungsziel 4 der Untergliederung 20 (Arbeit) festzulegen und damit die Nachvollziehbarkeit im Verhältnis zu den Europa 2020-Zielen zu verbessern. (TZ 26)
- (18) In der Untergliederung 20 (Arbeit) wären auf Ebene des Globalbudgets 20.01 (Arbeitsmarkt) Maßnahmen zur Vereinfachung der Abwicklung des ESF-Beschäftigungsprogramms vorzusehen. (TZ 26)
- (19) Nach dem Vorbild der Indikatoren zum Wirkungsziel 1 in der Untergliederung 10 (BKA) wären als Indikatoren neben der Arbeitslosenquote insgesamt die spezifischen Arbeitslosenquoten der 15– bis 24-Jährigen und der Älteren 50+ festzulegen und die jeweiligen Zielwerte nach Frauen, Männern und gesamt jeweils gesondert auszuweisen, um bei Bedarf z.B. geschlechtsspezifische Maßnahmen setzen zu können. (TZ 26)
- (20) Es wäre ein Indikator zum Wirkungsziel 5 der Untergliederung 21 (Soziales und Konsumentenschutz) auszuwählen, der auch den Grad der Zielerreichung des Europa 2020-Ziels der Armutsbekämpfung direkt erkennbar macht. Um die Transparenz weiter zu verbessern, sollte die absolute Zahl in den Erläuterungen ergänzend angeführt werden. (TZ 27)

ÖROK-Geschäftsstelle

- (21) Zur Sicherstellung der Qualität und Einheitlichkeit im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (First Level Control) wäre eine Plattform für den Wissensaustausch dieser Stellen im Rahmen der ÖROK einzurichten. (TZ 10)
- (22) Zukünftig wären vor der Programmerstellung geschlechterspezifische Bedarfe von Frauen und Männern zu analysieren und die Erkenntnisse – im Fall einer weiteren thematischen Konzentration – zumindest für die Formulierung von Gleichstellungsaspekten bei einzelnen Programmzielen zu nutzen. (TZ 28)

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



- (23) Es wäre zu konkretisieren, wie die Antworten aus dem „Awareness-Tool“ bei der Projektbeurteilung zu bewerten sind. Weiters wären die Daten aus dem „Awareness-Tool“ für gleichstellungsspezifische Auswertungen zu nutzen. (TZ 28)

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Anhang: Programmzuständige Stellen gemäß ESI-VO 2013

Tätigkeit	Verantwortliche und weitere eingebundene Stellen, sowie Zuständigkeiten:
EUROPÄISCHE KOMMISSION gemäß Art. 75 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013	– vergewissert sich, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben, die dieser Verordnung und den fondsspezifischen Regelungen entsprechen, und dass diese Systeme während der Programmabwicklung wirksam funktionieren; – kann Vor-Ort-Prüfungen vornehmen (insbesondere zur Überprüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme oder Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Vorhaben oder Programme); – kann finanzielle Berichtigungen veranlassen.
BEGLEITAUSSCHUSS gemäß Art. 47 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013	IWB/EFRE-Regionalprogramm: ÖROK-Geschäftsstelle als Verwaltungsbehörde (Vorsitz); Vertreterinnen und Vertreter von u.a.: BKA, programmverantwortliche Landesstellen, zwischengeschaltete Förderstellen, BMF, BMVIT, BMWFW, BMASK, Sozialpartnerorganisationen, Gemeindebund, Städtebund, Nichtregierungsorganisationen, Europäische Kommission ESF-Beschäftigungsprogramm: BMASK als Verwaltungsbehörde (Vorsitz); Vertreterinnen und Vertreter von u.a.: BMB, BMLFUW, BKA, zwischengeschaltete Förderstellen, Sozialpartnerorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, Europäische Kommission Der Begleitausschuss – prüft die Durchführung des Programms und die Fortschritte beim Erreichen der Ziele; – tritt mindestens einmal pro Jahr zusammen; – wird zu etwaigen, von der Verwaltungsbehörde vorgeschlagenen Änderungen des Programms konsultiert und nimmt dazu, sofern er dies für erforderlich hält, Stellung; – kann der Verwaltungsbehörde hinsichtlich der Durchführung und Bewertung des Programms, einschließlich von Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands der Begünstigten, Anmerkungen übermitteln.
VERWALTUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 125 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013	IWB/EFRE-Regionalprogramm: ÖROK-Geschäftsstelle ESF-Beschäftigungsprogramm: BMASK, Abt. VI/A/9 Die Verwaltungsbehörde – ist u.a. dafür verantwortlich, dass das Programm nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird; – unterstützt in Bezug auf die Verwaltung des operationellen Programms u.a. die Arbeit des Begleitausschusses, stellt den zwischengeschalteten Stellen und den Begünstigten einschlägige Informationen zur Ausführung ihrer Aufgaben bzw. zur Durchführung der Vorhaben zur Verfügung, erstellt die Durchführungsberichte und richtet ein System ein, in dem Daten für die Begleitung, Bewertung, Finanzverwaltung, Überprüfung und Prüfung aller Vorhaben in elektronischer Form aufgezeichnet und gespeichert werden können; – stellt in Bezug auf die Auswahl der Vorhaben u.a. geeignete Auswahlverfahren auf und vergewissert sich, dass alle relevanten Rechtsvorschriften eingehalten werden; – überprüft in Bezug auf die Finanzverwaltung und –kontrolle u.a. mittels Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen, ob die geförderten Produkte und Dienstleistungen tatsächlich geliefert oder erbracht wurden, sorgt dafür, dass nur förderfähige Ausgaben erstattet werden, stellt die Aufbewahrung aller prüfungsrelevanten Belege und Unterlagen sicher, trifft Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug, erstellt die jährliche Verwaltungserklärung.

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tätigkeit	Verantwortliche und weitere eingebundene Stellen, sowie Zuständigkeiten:	
Zwischengeschaltete Stellen („Verantwortliche Förderstellen“), nehmen auf Basis von Verwaltungsübereinkommen Teilaufgaben der Verwaltungsbehörden im Bereich der Förderungsabwicklung wahr	Zwischengeschaltete Stellen im IWB/EFRE-Regionalprogramm	Zwischengeschaltete Stellen im ESF-Beschäftigungsprogramm
	1. Austria Wirtschaftsservice GmbH/ERP-Fonds	1. BMASK, Abt. IV/A/6 (mit Weiterbeauftragungen an das Sozialministeriumservice und seine neun Landesstellen)
	2. Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH	2. BMASK, Abt. VI/A/ST-L
	3. Kommunalkredit Public Consulting GmbH	3. BMB, Stabstelle ESF-Beschäftigung
	4. Österreichische Hotel- & Tourismusbank GmbH	4. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abt. Allgemeine Förderungen (F3)
	5. Wirtschaft Burgenland GmbH	5. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung, Abt. Wirtschaft/Gruppe Europa und Arbeit/Ref. Arbeit und Qualifizierung
	6. Regionalmanagement Burgenland GmbH	6. Amt der Salzburger Landesregierung, Ref. 3/036 – Soziale Absicherung
	7. Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds	7. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abt. 11 – Soziales
	8. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abt. Wirtschaft, Tourismus und Technologie	8. Amt der Tiroler Landesregierung, Abt. Arbeit und Wirtschaft/Sachgebiet Arbeitsmarktförderung
	9. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Abt. Raumordnung	9. Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abt. VIa – Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten
	10. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Abt. Wirtschaft	10. Amt der Kärntner Landesregierung, Abt. 6 – Bildung, Wissenschaft, Kultur und Sport; Unterabteilung Arbeitsmarkt, Lehrlingswesen, Fachhochschulwesen und sonstige wissenschaftliche Institutionen
	11. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abt. 17 Landes- und Regionalentwicklung, Ref. für Landesplanung und Regionalentwicklung	11. Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds, Abt. EU-Förderprogramme
	12. Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH	12. Amt der Burgenländischen Landesregierung, Abt. 6 – Ref. Förderwesen
	13. Tiroler Zukunftsstiftung, Standortagentur Tirol	13. Amt der Burgenländischen Landesregierung, Abt. 7 – Kultur, Wissenschaft und Archiv
	14. Amt der Tiroler Landesregierung, Abt. Landesentwicklung und Zukunftsstrategie	14. Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landesamtsdirektion – Ref. Frauenangelegenheiten
	15. Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abt. Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten	15. Regionalmanagement Burgenland GmbH – Abt. EU-Programm-Management
	16. Amt der Wiener Landesregierung, Magistratsabteilung 27 – Europäische Angelegenheiten	16. Wirtschaft Burgenland GmbH, EU-Förderungen
BESCHEINIGUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 126 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013	IWB/EFRE-Regionalprogramm: BKA, Abt. IV/4 ESF-Beschäftigungsprogramm: BMASK, Abt. VI/A/6	
	Die Bescheinigungsbehörde – übermittelt bescheinigte Zahlungsanträge an die Europäische Kommission; – bescheinigt, dass die Rechnungslegung vollständig, genau und sachlich richtig ist, die verbuchten Ausgaben dem anwendbaren Recht genügen und für Vorhaben getätigt wurden, die gemäß den für das betreffende operationelle Programm geltenden Kriterien zur Förderung ausgewählt wurden und dem anwendbaren Recht genügen; – stellt sicher, dass ein System zur elektronischen Aufzeichnung und Speicherung der Buchführungsdaten jedes Vorhabens besteht; – stellt sicher, dass hinreichende Angaben der Verwaltungsbehörde vorliegen und berücksichtigt die Ergebnisse von Prüfungen der Prüfbehörde; – führt in elektronischer Form Buch über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über wieder einzuziehende bzw. einbehaltene Beträge.	

Bericht des Rechnungshofes

EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung



Tätigkeit	Verantwortliche und weitere eingebundene Stellen, sowie Zuständigkeiten:
PRÜFBEHÖRDE gemäß Art. 127 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013	IWB/EFRE-Regionalprogramm: BKA, Abt. IV/3 ESF-Beschäftigungsprogramm: BMASK, Abt. I/B/10
	Die Prüfbehörde – ist funktional vollkommen unabhängig und nicht an der Verwaltung von Programmen oder Einzelvorhaben beteiligt; – sorgt dafür, dass das ordnungsgemäße Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das jeweilige Programm (anhand geeigneter Stichproben) auf Grundlage der erklärten Ausgaben geprüft wird; – sorgt dafür, dass bei der Prüftätigkeit international anerkannte Prüfungsstandards berücksichtigt werden; – legt der Europäischen Kommission eine Prüfstrategie vor, aus der die Prüfmethoden, das Verfahren zur Auswahl der Stichproben und der Prüfzeitplan hervorgehen; – übermittelt der Europäischen Kommission jährlich einen Bestätigungsvermerk und einen Kontrollbericht.



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Dezember 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

