

Bericht des Rechnungshofes



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2014/15

**Operationelles Programm
„Europäische Territoriale
Zusammenarbeit Österreich
– Tschechische Republik
2007–2013“**

**Vermögensmanagement
ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungs-
träger**

**Standortkonzepte im Bereich
der Bundesschulen**

**Nationalstiftung für
Forschung, Technologie
und Entwicklung**

tech2b Inkubator GmbH

**Ausgewählte Beschaffungs-
vorgänge im BMLVS;
Follow-up-Überprüfung**

**Kosten der medizinischen
Versorgung im Strafvollzug;
Follow-up-Überprüfung**

Rechnungshof
GZ 860.166/002-1B1/14

Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

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

Redaktion und Grafik: **Rechnungshof**

Herausgegeben: **Wien, im Dezember 2014**



Bericht des Rechnungshofes

**Operationelles Programm „Europäische Territoriale
Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik
2007–2013“**

**Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger**

Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen

**Nationalstiftung für Forschung,
Technologie und Entwicklung**

tech2b Inkubator GmbH

**Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS;
Follow-up-Überprüfung**

**Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug;
Follow-up-Überprüfung**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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

Inhaltsverzeichnis

BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	Operationelles Programm „Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“ _____	5
BMG BMF BMASK	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Gesundheit Finanzen Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger _____	145
BMBWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen	
	Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen _____	383
BMF BMVIT BMWFW	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Verkehr, Innovation und Technologie Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	
	Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung ____	459
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	tech2b Inkubator GmbH _____	527

Inhalt

**R
H**

BMLVS	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport	
	Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS; Follow-up-Überprüfung _____	579
BMJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz	
	Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug; Follow-up-Überprüfung _____	609



Bericht des Rechnungshofes

**Operationelles Programm „Europäische Territoriale
Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik
2007–2013“**

R
H

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10
Glossar _____	12

BKA**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes**
**Operationelles Programm „Europäische Territoriale
Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik
2007–2013“**

KURZFASSUNG _____	16
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	32
Grenzübergreifende Zusammenarbeit als Teil der EU-Kohäsionspolitik _____	34
ETZ-Programm AT-CZ 2007–2013 _____	40
Akteure auf Programmebene _____	80
Projektdurchführung _____	104
Governance insgesamt _____	121
Programmwirkung _____	128
Schlussempfehlungen _____	136

ANHANG

Maßgebliche Bestimmungen der EFRE-Verordnung 2006 für ETZ-Programme in der Periode 2007–2013 _____	143
---	-----

Tabellen Abbildungen

**R
H**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Ausrichtung, Prioritäten und Ziele der ETZ-Programme 2007-2013	35
Abbildung 1:	Grenzübergreifende ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung	36
Tabelle 2:	Indikative EFRE-Dotierung der grenzübergreifenden ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung	37
Abbildung 2:	Beispielhafte Darstellung eines ETZ-Projekts und der Rollen	39
Tabelle 3:	Aufgaben der Programmbehörden und sonstigen Akteure im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013	40
Abbildung 3:	Der strategische Kontext des ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013	45
Abbildung 4:	Förderfähiges Programmgebiet des ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013	47
Tabelle 4:	ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013: Prioritäten und Aktivitätsfelder	48
Abbildung 5:	Programmbudget (EFRE und nationale Kofinanzierung) nach Mitgliedsstaaten bzw. Bundesländern, in Mio. EUR	49
Abbildung 6:	Programmbudget (EFRE und nationale Kofinanzierung) der teilnehmenden Länder nach Prioritäten (in %)	50
Tabelle 5:	Finanzielle Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013 nach Prioritäten (EFRE-Mittel)	52
Abbildung 7:	Durchschnittliche Projektgrößen gesamt (EFRE-Mittel in EUR) sowie der österreichischen und tschechischen Projektanteile nach Aktivitätsfeldern	53
Tabelle 6:	Finanzielle Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013 (EFRE-Mittel, österreichischer Anteil, nach Ländern)	54

Tabellen Abbildungen

Tabelle 7:	EFRE-Fördersätze im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 nach Ländern _____	57
Tabelle 8:	Projektträger, Teilprojekte und EFRE-Mittel nach Ländern, ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 (österreichischer Programmteil) _____	61
Tabelle 9:	Aufwand zur Verwaltung und Durchführung des ETZ-Programms AT-CZ (österreichischer Programmteil) _____	66
Abbildung 8:	Der rechtliche Rahmen des Programms ETZ AT-CZ 2007-2013 _____	70
Tabelle 10:	Modelle zur Abwicklung von EFRE-Förderungen, Programmperiode 2007-2013 _____	72
Tabelle 11:	Mitglieder des Begleitausschusses gemäß Geschäfts- ordnung _____	81
Tabelle 12:	Personalausstattung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats _____	92
Tabelle 13:	Unterschiede in der Abwicklung von ETZ-Projekten in den programmteilnehmenden Ländern _____	95
Abbildung 9:	Schematische Darstellung der Projektphasen im ETZ-Programm AT-CZ _____	104
Tabelle 14:	Zuordnung von finanziellen und personellen Ressourcen nach Akteuren auf österreichischer Seite, Verantwortung und Tätigkeiten _____	107
Tabelle 15:	Begutachtung der Förderanträge im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 _____	111

Abkürzungen

**R
H**

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
Allg. SF-VO	Allgemeine Strukturfonds-Verordnung (EG) Nr. 1083/2006
Anm.	Anmerkung(en)
Art.	Artikel
AT	Österreich
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CZ	Tschechische Republik
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ERP	European Recovery Programm (Marshall-Plan zum Wiederaufbau Europas)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f./ff.	folgende
FLC	First Level Control
GTS	Gemeinsames Technisches Sekretariat
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IWB-Programm	Programm für Investitionen in Wachstum und Beschäftigung
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)



Abkürzungen

NÖ	Niederösterreich(isch)
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich(isch)
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RKS	Regionale Koordinierungsstelle
S.	Seite(n)
SLC	Second Level Control
sog.	sogenannte(r; s)
STRAT.AT	Strategischer Rahmenplan Österreichs 2007–2013
TH	Technische Hilfe
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Glossar



Glossar

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Operationelles Programm „Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) Österreich - Tschechische Republik 2007-2013“.

First Level Control (FLC)

Erste Kontrollebene gemäß EU-Vorgabe; sie überprüft vor jeder Auszahlung die Abrechnungen der Förderempfänger sowie (stichprobenweise) auch geförderte Projekte vor Ort.

Förderfähige (zuschussfähige) Kosten

In der Förderzusage genehmigte maximale Kosten eines Vorhabens, die gemäß den jeweiligen Richtlinien für eine Förderung aus EFRE- und nationalen Mitteln in Betracht kommen.

INTERACT

Akronym für INTERREG Animation Cooperation and Transfer; thematisches ETZ-Programm der Programmperiode 2007-2013 zur Unterstützung von Netzwerkaktivitäten und der Umsetzung aller ETZ-Programme.

Intermediäre bzw. originäre Projekte

Zwischengeschaltete (intermediäre) Projekte zur Unterstützung der ETZ-zuständigen Landesstellen sowie der Interessenten und Antragsteller von eigentlichen (originären) Projekten etwa durch Information und Beratung, Netzwerkbildung bzw. Analyse und Strategiefindung.

Kleinprojektfonds

Diese im ETZ-Programm AT-CZ in Form von drei grenzübergreifenden Projekten eingerichteten Fonds dienen der Förderung von Kleinprojekten mit Kosten zwischen 2.000 EUR und 20.000 EUR (z.B. für Sportwettkämpfe, Jugendaustausch, Wegweiser, Sitzbänke für Wanderwege).

Kofinanzierung

Aus EU-Mitteln finanzierte Programme erfordern verpflichtend auch finanzielle Mindestbeiträge der Mitgliedstaaten (nationale Kofinanzierung).

Lead-Partner-Prinzip

Der federführende Projektträger (Lead-Partner) und seine Projektpartner teilen sich Aufgaben und Verantwortung in der Vorbereitung, Umsetzung, Finanzierung und Kontrolle ihres (grenzüberschreitenden) ETZ-Projekts. Der Lead-Partner verantwortet die Umsetzung und Verwaltung des Gesamtprojekts, nimmt die EFRE-Zahlungen entgegen und leitet sie an die Projektpartner weiter.

Lissabon-Strategie/Europa 2020-Strategie der EU

Die Lissabon-Strategie der EU vom März 2000 zielte auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung ab, die Europa 2020-Strategie ab Juni 2010 auf Beschäftigung sowie intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

Mittelbindung n+2/n+3-Regel

Die Europäische Kommission hebt die nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen (für die bis 31. Dezember des zweiten Jahres nach der Mittelbindung kein Zahlungsantrag einging) automatisch auf (Art. 93 Abs. 1 Allg. SF-VO). Die „n+3-Regel“ erweitert diese Frist für Mittel aus den Jahren 2007 bis 2010 um ein weiteres Jahr. Die „n+3-Regel“ gilt nur für einen Teil der Mitgliedstaaten, u.a. die Tschechische Republik und deren ETZ-Partnerländer.

Operationelles Programm

Ein Operationelles Programm ist ein von einem Mitgliedstaat erstelltes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Festlegung der Entwicklungsziele, Strategien und Prioritäten sowie Finanzmittel für eine mehrjährige Programmperiode.

Glossar



Programmbehörden

Das sind die gemäß EU-Vorgabe von den Mitgliedstaaten für die Programmumsetzung zu benennenden Stellen (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde).

Second Level Control (SLC)

Im Rahmen der Second Level Control prüft die Prüfbehörde als Kontrolle der zweiten Ebene das effektive Funktionieren der für die EU-Programme eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch Systemkontrollen sowie Stichprobenkontrollen von Projekten, deren Ausgaben der Europäischen Kommission bereits als förderfähig gemeldet wurden.

STRAT.AT

Kurzbezeichnung für „Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007–2013“, strategisches Grundlagendokument für die EU-Programmperiode 2007–2013.

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Operationelles Programm „Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

Das EU- und national kofinanzierte Programm „Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“ (ETZ-Programm AT-CZ) förderte bilaterale Kooperationsprojekte im Grenzraum der Tschechischen Republik mit den Bundesländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien. Das Programmbudget betrug 126,4 Mio. EUR, auf Österreich entfielen davon 45,1 Mio. EUR. Bis Ende 2013 hatte das Programm mit der Förderung von rd. 180 größeren Projekten und rd. 850 Kleinprojekten die EFRE-Mittel nahezu vollständig ausgeschöpft.

Die Umsetzung war sehr komplex: Bei jedem Projekt mussten sich mehrere Projektpartner, Programmbehörden und nationale Verwaltungsstellen grenzüberschreitend abstimmen; mehrere Projektphasen gingen mit aufwändigen Berichts- und Kontrollpflichten einher.

Für den Aufwand der Programmumsetzung widmete Österreich bis Ende 2013 13,8 % seiner EFRE-Mittel und lag damit mehr als doppelt so hoch wie die EU-Vorgabe von 6 %.

Dennoch verfügten die Programmbehörden für ihre umfangreichen Aufgaben und Verantwortungen nur über verhältnismäßig geringe Ressourcen und ungünstige Rahmenbedingungen. So standen der Verwaltungsbehörde an ihrem Standort St. Pölten keine Mitarbeiter zur Verfügung, weil das Gemeinsame Technische Sekretariat (GTS) seine Zentrale in Brünn und eine Zweigstelle in Wien hatte. Die Prüf- und Kontrollstellen konnten die von der EU vorgegebenen Fristen häufig nicht einhalten.

Die Projektauswahl und Projektgenehmigung traf der mit tschechischen und österreichischen Vertretern besetzte gemeinsame Begleitausschuss einstimmig. Trotz dieser supranationalen Entscheidungsfindung haftete gemäß EU-Vorgabe jeder Mitgliedstaat – in Österreich jedes Bundesland – anteilig für die EFRE-Mittel. Die landesinterne Projektbegutachtung, Haftungsübernahme und Willensbildung, die v.a. in den Ländern Niederösterreich und Wien

weitgehend formlos erfolgten und mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar waren, stellten dabei ein Risikopotenzial dar.

Bei Abstimmungen im Begleitausschuss sowie bei einzelnen EFRE-Förderverträgen, u.a. mit landesnahen Projektträgern in Niederösterreich und Oberösterreich, traten schwerwiegende Interessenkonflikte auf.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Überprüfung des grenzübergreifenden Programms „Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“ (ETZ-Programm AT-CZ) waren die Beurteilung der nationalen Strukturen und Regelungen der Programmumsetzung, der Erfüllung der Programmfunktionen, des Wirkungscontrollings sowie die Ableitung von Empfehlungen u.a. für die neue Programmperiode 2014–2020. (TZ 1)

Grenzübergreifende Zusammenarbeit als Teil der EU-Kohäsionspolitik

Die bilaterale Kooperation von Grenzregionen sollte u.a. zu Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit beitragen. In der Periode 2007–2013 unterstützte die EU daher im Rahmen grenzübergreifender ETZ-Programme eine große Bandbreite an bilateralen Vorhaben, von unternehmerischen Initiativen bis zur gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen und Forschungseinrichtungen. Mit rd. 5,6 Mrd. EUR entfielen knapp drei Viertel der im EU-Finanzrahmen 2007–2013 für ETZ-Programme reservierten EFRE-Mittel (rd. 7,8 Mrd. EUR) auf die Gruppe der grenzübergreifenden Programme. (TZ 2)

In der Programmperiode 2007–2013 nahm Österreich an sieben der EU-weit 53 grenzübergreifenden ETZ-Programme teil. Im Rahmen dieser sieben Programme verfügten Österreich und seine Programmpartnerstaaten über EFRE-Mittel in Höhe von 454,8 Mio. EUR, davon entfiel knapp die Hälfte (49,2 % bzw. rd. 224 Mio. EUR) auf Österreich. Das prüfungsgegenständliche ETZ-Programm AT-CZ stellte mit einem österreich-tschechischen EFRE-Gesamtvolumen von 107,4 Mio. EUR das größte dieser sieben Programme dar. (TZ 3)

Die Dotierung der einzelnen ETZ-Programme oblag den Mitgliedsstaaten. Die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien widmeten für das ETZ-Programm AT-CZ in Summe EFRE-Mittel in Höhe von rd. 38,3 Mio. EUR; die Tschechische Republik rd. 69,1 Mio. EUR (in Summe 107,4 Mio. EUR). (TZ 4)

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

Zur gemeinsamen Verwaltung und Kontrolle von ETZ-Programmen benannten die beteiligten Mitgliedstaaten gemäß EU-Vorgabe eine einzige Verwaltungsbehörde, eine einzige Bescheinigungsbehörde und eine einzige Prüfbehörde. Ferner benannte jeder Mitgliedstaat seine Vertreter in dem für die Projektauswahl zuständigen gemeinsamen Begleitausschuss. Die First Level-Kontrolle sowie die Haftung für die EFRE-Mittel verblieb dagegen in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten. (TZ 4, 6)

Grenzübergreifende ETZ-Projekte erforderten die Beteiligung von mindestens zwei Projektpartnern aus zwei EU-Mitgliedstaaten. Gemäß EU-Vorgabe übernahm jeweils einer der Projektpartner als federführender Projektkoordinator (sogenannter „Lead-Partner“) die Verantwortung für die gesamte Projektdurchführung. Die Projekte mussten in der Programmperiode 2007–2013 mindestens zwei, ab der Periode 2014–2020 mindestens drei von vier Kooperationskriterien erfüllen: gemeinsame Ausarbeitung bzw. Entwicklung, gemeinsame Umsetzung, gemeinsame Finanzierung, gemeinsame Personalausstattung. Die Umsetzung grenzübergreifender Projekte ging für die Projektträger, v.a. die Lead-Partner, mit hohem Koordinationsaufwand einher. (TZ 5)

Beschlüsse im Vorfeld der Programmeinreichung

Die Beschlüsse der Landesregierungen über die Teilnahme am ETZ-Programm AT-CZ in der Periode 2007–2013 erfolgten in Niederösterreich und Oberösterreich zeitgerecht. Die Beschlussfassung in Wien fand erst drei Monate nach Programmeinreichung statt. Allfällige frühere Informationen der politischen Entscheidungsträger über inhaltliche, budgetäre bzw. organisatorische Eckpunkte des Programmentwurfs waren nicht dokumentiert. (TZ 7)

Bilaterale Absichtserklärung

Am 23. Jänner 2009 unterzeichneten die Programmpartner – Land Niederösterreich, Land Oberösterreich, Land Wien und Tschechische Republik – sowie die als EU-Programmbehörden benannten Einrichtungen (das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Verwaltungsbehörde, das BKA als Bescheinigungs- und Prüfbehörde) eine bilaterale Absichtserklärung, die rückwirkend per 1. Jänner 2007 in Kraft trat und wesentliche Punkte der Zusammenarbeit im Rahmen des ETZ-Programms AT-CZ (u.a. Rechte und Pflichten, Haftung, regionale Verteilung der Finanzmittel) verbindlich regelte. (TZ 8)

Kurzfassung

Programmrelevante Strategien und Programmgebiet

In der strategischen Ausrichtung des ETZ-Programms AT-CZ überlagerten sich europäische, makroregionale, nationale und regionale Strategien von unterschiedlicher Reichweite. Sie erlangten innerhalb des Programmgebiets in unterschiedlichem Maße Bedeutung und zielten zum Teil auch auf Regionen außerhalb des Programmgebiets ab. Eine Überfrachtung an strategischen Zielen war ebenso wenig auszuschließen wie allfällige Zielkonflikte. (TZ 9)

Das Programmgebiet (rd. 48.300 km²) erstreckte sich jeweils etwa zur Hälfte auf Österreich und die Tschechische Republik. Der österreichische Anteil an der Bevölkerung im Programmgebiet (lt. Programm: rd. 6,1 Mio.) belief sich – aufgrund der Teilnahme des Landes Wien – auf rd. 63 %. Das förderfähige Programmgebiet ging über die geografischen Grenzregionen im engeren Sinn deutlich hinaus. (TZ 10)

Programmschwerpunkte

Das ETZ-Programm AT-CZ definierte zwei inhaltliche Schwerpunkte („sozio-ökonomische Entwicklung, Tourismus und Know-how-Transfer“ und „regionale Erreichbarkeit und nachhaltige Entwicklung“) mit insgesamt sieben Aktivitätsfeldern. Als Antragsteller ließ das Programm „öffentliche“, „quasi-öffentliche“ und „private“ Einrichtungen ohne Gewinnabsicht bei der Projektumsetzung zu. Gewinnorientierte Unternehmen und Einzelpersonen waren nicht förderfähig. (TZ 11)

Programmbudget

Die EU-Vorschriften für ETZ-Programme gaben einen gemeinsamen Finanzierungsplan ohne Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten bzw. Regionen vor. Österreich und die Tschechische Republik teilten in ihrer bilateralen Absichtserklärung vom Jänner 2009 das Programmbudget (rd. 126 Mio. EUR) dagegen nach Mitgliedstaaten bzw. – auf österreichischer Seite – nach den drei programmteilnehmenden Ländern sowie inhaltlichen Prioritäten auf. Im Jahr 2009 kritisierte die Europäische Kommission diese Vorgangsweise. Aus Sicht des RH bildete ein gemeinsamer Finanzierungsplan ohne regionale Aufschlüsselung keine ausreichende Grundlage für die Steuerung und Überwachung der Programmumsetzung. Zudem teilte auch die Europäische Kommission die EFRE-Mittel für grenzübergreifende ETZ-Programme nach Mitgliedstaaten zu und berichtete über die finanzielle Umsetzung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit gegliedert nach Mitgliedstaaten. (TZ 12)

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

Bis Ende 2013 bewilligte das ETZ-Programm AT-CZ 180 grenzübergreifende (österreichisch-tschechische) Projekte mit einem mittleren EFRE-Volumen von rd. 560.000 EUR (mittlerer österreichischer Projektanteil: rd. 207.000 EUR). Mit rd. 20,4 Mio. EUR entfiel der Großteil der bewilligten EFRE-Mittel auf 37 Projekte im Aktivitätsfeld „Tourismus, Kultur und Freizeitwirtschaft“. Die programmzuständigen Stellen konnten die EFRE-Mittel im ETZ-Programm AT-CZ per Ende Dezember 2013 insgesamt bzw. den österreichischen Anteil – ungeachtet der sanktionsbedingten Aussetzung der Zahlungsfristen für das ETZ-Programm AT-CZ durch die Europäische Kommission (u.a. wegen Schwächen im Verwaltungs- und Kontrollsystem) sowie der zeitweiligen Liquiditätsengpässe der ETZ-Programme (mangels ausreichender Zahlungsermächtigungen im EU-Haushalt 2013) – nahezu vollständig ausschöpfen. (TZ 13)

Die nationale Kofinanzierung betrug mit Stand Ende 2013 30,2 % statt 15 % gemäß EU-Mindestvorgabe bzw. Programmplanung. Projektträgern im ETZ-Programm AT-CZ wurden länderspezifisch unterschiedlich hohe EFRE-Fördersätze gewährt. In Wien lagen diese mit 76,8 % um mehr als neun bzw. elf Prozentpunkte über den Vergleichswerten von Niederösterreich (67,3 %) bzw. Oberösterreich (65,6 %). Nur Niederösterreich verfügte über schriftliche Qualitätskriterien zur Bemessung des EFRE-Fördersatzes. Infolge der häufig langen Vorfinanzierungsdauer stellte der maximale EFRE-Fördersatz von 85 % für nicht-institutionelle (private) Projektträger ein erhöhtes Liquiditätsrisiko dar. (TZ 14)

In den drei überprüften Ländern kamen knapp 80 % der bis Ende 2013 bewilligten EFRE-Mittel (in Höhe von rd. 34,4 Mio. EUR) der Gruppe der „öffentlichen“ bzw. „quasi-öffentlichen“ Projektträger (die rd. 74 % der Projektträger ausmachten) zugute. Auf die Gruppe der „privaten“ Projektträger (rd. 26 %) entfielen rd. 21 % der bewilligten EFRE-Mittel. Eine stärkere Teilnahme „privater“ Projektträger hätte die Erreichung von Programmzielen, etwa die Umsetzung von wirtschafts- und innovationsbezogenen Aktivitäten, begünstigen können. Die nationale öffentliche Kofinanzierung für österreichische Projektträger belief sich mit Ende 2013 in Summe auf rd. 16,8 Mio. EUR, davon entfielen über die Hälfte (9,6 Mio. EUR bzw. rd. 57 %) auf Eigenmittel „öffentlicher“ bzw. „quasi-öffentlicher“ Projektträger und 7,2 Mio. EUR (rd. 43 %) auf Bundes- bzw. Landesfördermittel. (TZ 15)

Kurzfassung

Projektträger mussten ihre Projektausgaben bis zu deren Erstattung etwa zwölf Monate vorfinanzieren. Diese Zeitspanne verlängerte sich u.a. bei Problemen einzelner Projektpartner, personellen Engpässen einzelner Stellen der First Level Control (FLC) und Liquiditätsengpässen des Programms. Die Vorfinanzierung der EFRE-Mittel stellte für nicht-institutionelle („private“) Projektträger ein höheres finanzielles Risiko als für institutionelle („öffentliche“ oder „quasi-öffentliche“) Projektträger dar. Niederösterreich gewährte Projektträgern als Teilnahmeanreiz ab 2009 eine Zwischenfinanzierung, die allerdings nicht auf den tatsächlichen Finanzierungsbedarf der Projektträger abstellte. Wien gewährte ab Ende 2013 eine Überbrückungshilfe. (TZ 16)

Die für das ETZ-Programm AT-CZ zuständigen Stellen in Österreich erachteten den für die Programmverwaltung und -durchführung in Summe verfügbaren Betrag von 7,6 Mio. EUR schon vor Programmbeginn für nicht ausreichend und setzten weitere Mittel aus dem Programm – in Form eigener (intermediärer) Projekte zur Beratung, Entwicklung und Vernetzung von ETZ-Projekten bzw. zur Programmentwicklung – sowie nationale Budgetmittel von außerhalb des Programms ein. In Summe belief sich der Österreich zurechenbare Aufwand für Programmverwaltung und -durchführung auf mindestens rd. 8,4 Mio. EUR, davon 5,1 Mio. EUR EFRE-Mittel. (TZ 17)

Diese 5,1 Mio. EUR (bewilligte Kosten) machten 13,8 % der Österreich bzw. österreichischen Projektträgern zurechenbaren EFRE-Mittel aus. Österreich lag damit deutlich über der EU-Obergrenze für Technische Hilfe (6 % des EFRE-Programmbudgets). Rechnerisch entfiel auf jedes der bis Ende 2013 vertraglich bewilligten 162 originären ETZ-Umsetzungsprojekte allein von österreichischer Seite ein Aufwand von mindestens rd. 52.000 EUR für Verwaltung und Kontrolle, Information, Beratung, Betreuung und Vernetzung sowie Programm- und Strategieentwicklung. (TZ 17)

Rechtliche Rahmenbedingungen

Der rechtliche Rahmen für das ETZ-Programm AT-CZ regelte die Programmumsetzung im Wege eines komplexen Mehr-Ebenen-Systems mit vertikalen und horizontalen Schnittstellen (Europäische Kommission, EU-Programmbehörden, zwei Mitgliedstaaten, sechs Programmregionen – davon auf österreichischer Seite drei Länder). (TZ 18)

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

Die zwischen Bund und Ländern im Jahr 2008 abgeschlossene 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2007–2013 trug den besonderen Merkmalen der grenzübergreifenden ETZ-Programme – insbesondere den fragmentierten Verantwortungsstrukturen der Förderabwicklung bzw. der nationalen Verantwortung im Vorfeld der auf supranationaler Programmebene erfolgenden ETZ-Projektauswahl – zu wenig Rechnung. Infolge der Regionalisierung von Programmbehörden-Funktionen veränderte sich die bisherige Bund-Länder-Kooperation in der operativen Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ ab der Programmperiode 2014–2020 zu einer stärker von den programmeteiligten Ländern getragenen Kooperation. Die fehlende Kohärenz und Konsistenz der programmrelevanten Dokumente erschwerte die Nachvollziehbarkeit der materiellen und formalen Bezugnahmen der 15a-Vereinbarung auf die Programmdokumente. (TZ 19)

Die in der 15a-Vereinbarung getroffene verursachergerechte Regelung der Kostentragung im Falle von Rückzahlungen an den EU-Haushalt oder Finanzkorrekturen war grundsätzlich zweckmäßig. Die 15a-Vereinbarung enthielt jedoch keine Bestimmungen zur Wahrnehmung der nationalen Verantwortung bzw. Übernahme der Haftung für ETZ-Projekte im Vorfeld der Projektauswahl und für die (vertragliche) Bewilligung der EFRE-Mittel auf supranationaler Programmebene (Begleitausschuss). (TZ 19)

Auf österreichischer Seite des Programmgebiets kamen – neben den Gemeinsamen Förderfähigkeitsregeln des ETZ-Programms AT-CZ – zwei länderspezifische Förderfähigkeitsregeln zur Anwendung. Die weitgehend inhaltsgleichen, teilweise verschieden formulierten Regeln mit Auflistung von 47 bzw. 24 nicht förderfähigen Ausgaben erlaubten Interpretationsspielräume und entsprachen damit nicht den legislativen Anforderungen an Rechtsvorschriften. Sie führten zu Rechtsunsicherheit sowie Mehraufwand bei First Level Control-Stellen. (TZ 20)

Begleitausschuss

Die Auswahl der zu fördernden ETZ-Projekte und die Förderentscheidung oblagen dem Begleitausschuss. Veränderungen in der Zusammensetzung des Begleitausschusses (z.B. Erhöhung der Anzahl stimmberechtigter Mitglieder) führten nicht zur Anpassung seiner Geschäftsordnung. Die Willensbildung war dadurch nicht hinreichend klar nachvollziehbar. Die Verwaltungsbehörde nahm ihr Vorbehaltsrecht gegenüber Entscheidungen des Begleitausschusses auch in einzelnen Fällen, in denen dies angezeigt gewesen wäre – z.B.

Kurzfassung

in einem Fall der nicht programmkonformen Förderung von Parkplätzen –, nicht in Anspruch. (TZ 22)

Das Land Oberösterreich verfügte im Unterschied zu den Ländern Niederösterreich und Wien mit dem Vertreter des Regionalmanagements Oberösterreich über ein zweites stimmberechtigtes Mitglied. Dieses Mitglied des Begleitausschusses war gleichzeitig Projektträger mehrerer, vom Begleitausschuss bewilligter ETZ-Projekte. (TZ 22)

Der RH stellte in der Abwicklung des ETZ-Programms AT-CZ schwerwiegende Interessenkonflikte fest:

- Österreichische Begleitausschussmitglieder, die sich gemäß Geschäftsordnung vom Februar 2008 zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei spezifischen Projektanträgen der Stimme hätten enthalten müssen, nahmen bis Juni 2010 an Abstimmungen teil. (TZ 23)
- Die Regionalen Koordinierungsstellen begutachteten Förderanträge von ETZ-Projekten, an deren Beratung und Unterstützung sie zuvor mitgewirkt hatten. Dies beeinträchtigte die für eine unabhängige Begutachtung erforderliche Distanz und stellte ein erhöhtes Potenzial für Interessenkonflikte dar. Bei mehreren landeseigenen bzw. landesnahen ETZ-Projekten in Niederösterreich und Oberösterreich lagen Interessenkonflikte vor, weil Mitarbeiter der Regionalen Koordinierungsstelle Projekte ihrer eigenen bzw. übergeordneten Dienststellen begutachteten. Das ETZ-Programm AT-CZ sah für den Fall von Interessenkonflikten keine Meldepflicht der jeweils betroffenen Personen vor. (TZ 24)
- Der Vertreter der Verwaltungsbehörde (Fördergeber und zugleich Angestellter des Fördernehmers) und der Geschäftsführer eines landesnahen Projektträgers (Fördernehmer und zugleich Dienstgeber des Fördergebers) unterzeichneten drei EFRE-Förderverträge, obwohl die Vertragspartner in einem Dienstverhältnis zueinander standen. (TZ 25)
- Mitarbeiter des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, die dem EFRE-Antragsteller bzw. Projektträger (zugleich Gruppenleiter im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung) dienstrechtlich unterstellt waren, führten die Antragsbegutachtung, vertragliche Förderzusage und Kontrolle des mehrjährigen ETZ-Projekts RECOM CZ-AT durch. Der Antragsteller bzw. Fördernehmer war – dienstrechtlich gesehen – der mittel-

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

bare Vorgesetzte des Vertreters der Verwaltungsbehörde (Fördergeber), der den EFRE-Fördervertrag unterschrieb. (TZ 26)

- Als Fördernehmer unterzeichnete bei zwei ETZ-Projekten des Landes Oberösterreich der Landesamtsdirektor die Projektanträge und EFRE-Förderverträge, obwohl ihm die Regionale Koordinierungsstelle (Projektbegutachtung) sowie die First Level-Kontrolle (Abrechnungskontrolle) hierarchisch unterstanden. (TZ 27)

Verwaltungsbehörde

Die Verwaltungsbehörde – im ETZ-Programm AT-CZ angesiedelt beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung – war für die Verwaltung und Durchführung des Programms umfassend verantwortlich. Sie hatte sicherzustellen, dass die zu finanzierenden Vorhaben „während ihrer Durchführung stets den geltenden unions- und einzel-staatlichen Rechtsvorschriften entsprechen“. Trotz dieser umfangreichen Aufgaben und der EU-rechtlichen Gesamtverantwortung verfügte sie über verhältnismäßig geringe Ressourcen sowie organisatorisch und dienstrechtlich schwierige Rahmenbedingungen. So stand ihr an ihrem Standort St. Pölten kein Unterstützungspersonal des Gemeinsamen Technischen Sekretariats zur Verfügung: Dessen zentraler Bürostandort befand sich in Brünn, eine Zweigstelle in Wien. Der RH sah darin ein Risikopotenzial im Hinblick auf die Haftung des Mitgliedstaats. Die Verwaltungsbehörde trug auch die Verantwortung für die Tätigkeiten der Regionalen Koordinierungsstellen (RKS), ohne deren Aufgabenwahrnehmung steuern zu können. (TZ 28)

Zur Erbringung der Leistungen des Gemeinsamen Technischen Sekretariats schloss das Land Niederösterreich mit einem im Wege einer Ausschreibung ermittelten Auftragnehmer einen Rahmenwerkvertrag ab. Dieser Rahmenwerkvertrag vom März 2008 beruhte auf unrealistischen Annahmen und stellte vorwiegend auf die Zahl der Leistungstage (Input) anstatt auf die Erfüllung der Werkleistung (Ergebnis) ab. Dies war mangels Ergebnisorientierung nachteilig im Hinblick auf die Leistungserbringung. (TZ 29)

**Regionale
Koordinierungs-
stellen**

Die Regionalen Koordinierungsstellen verfügten bei ihrer Mitwirkung an einzelnen Aufgaben der Verwaltungsbehörde über beträchtlichen Interpretationsspielraum. Insbesondere fehlten nähere Bestimmungen zur landesinternen Rolle und Verantwortung sowie zu den Aufgaben und Verfahren der Regionalen Koordinierungsstellen im Hinblick auf die Haftung der programmteiligen Länder. Nur die Regionale Koordinierungsstelle Oberösterreich war verpflichtet, bei

Kurzfassung

der Abwicklung von ETZ-Projekten neben den EU-Vorschriften auch eine Landesrichtlinie anzuwenden. (TZ 30)

ETZ-Prüfsystem und First Level Control

Zur Bestätigung der ETZ-Projektausgaben hatte jeder Mitgliedstaat ein Prüfsystem einzurichten und Prüfer für die First Level Control (FLC) zu benennen, die die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der gemeldeten Ausgaben überprüften. Für das ETZ-Programm AT-CZ benannten die Programmpartner vier FLC-Stellen, davon eine auf tschechischer und drei auf österreichischer Seite. (TZ 31)

Die FLC-Stellen konnten die von der EU vorgegebene Frist von drei Monaten zur Prüfung und Bestätigung der abgerechneten Ausgaben häufig nicht einhalten. (TZ 31)

Die FLC-Stelle des Landes Wien bediente sich zusätzlich externer Prüfer. Wiener Projektträger konnten diese Kosten im Ausmaß von 3 % des Projektbudgets als förderfähig geltend machen. Nach Ansicht des RH war bei einer Abwägung der Kosten und Nutzen externer Prüfer auch die Einschulung wechselnder externer Prüfer sowie – aufgrund der nicht delegierbaren Verantwortung – die Qualitätssicherung externer Prüfberichte durch die FLC-Stellen in Rechnung zu stellen. (TZ 31)

Bescheinigungsbehörde

Die Bescheinigungsbehörde nahm Zahlungen der Europäischen Kommission entgegen und leistete Zahlungen an die Lead-Partner. In Österreich nahm diese Aufgabe der ERP-Fonds als formell zwischengeschaltete Stelle der Bescheinigungsbehörde (BKA, Abt. IV/4) wahr. Das BKA beabsichtigte, in der Programmperiode 2014–2020 die Funktion der Bescheinigungsbehörde einschließlich des EFRE-Monitorings für das ETZ-Programm AT-CZ an das Land Niederösterreich abzugeben. (TZ 32)

Prüfbehörde

Die Prüfbehörde im ETZ-Programm AT-CZ (BKA, Abt. IV/3) hatte das wirksame Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu überprüfen und der Europäischen Kommission zu bestätigen. Zu diesem Zweck prüfte sie auf österreichischer Seite die Systeme der Verwaltung und Kontrolle sowie jährlich eine Stichprobe von Projekten, deren Ausgabenerklärungen die Bescheinigungsbehörde bereits an die Europäische Kommission übermittelt hatte. (TZ 33)

Die Prüfbehörde konnte ihren Jahreskontrollbericht 2012 aufgrund von Ressourcenengpässen erst mit fünfmonatiger Verspätung vor-

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

legen, weshalb die Europäische Kommission die EFRE-Zahlungen – u.a. für das ETZ-Programm AT-CZ – ab März 2013 aussetzte. Hier kam zum Tragen, dass das BKA der in der 15a-Vereinbarung enthaltenen Verpflichtung, die Funktionsfähigkeit der benannten Programmbehörden sicherzustellen, nicht ausreichend nachkam. (TZ 33)

In ihrem verspätet vorgelegten Jahreskontrollbericht 2012 zum Ausgabenjahr 2011 stellte die Prüfbehörde eine Fehlerquote von 4,35 % (EU-Vorgabe: maximal 2 %) fest. Diese war vor allem auf Fehler – z.B. Vergabemängel, nicht deklarierte Einnahmen, nicht nachvollziehbare Personalkosten – in zwei Teilprojekten in Niederösterreich zurückzuführen. Die Europäische Kommission setzte daher die Zahlungen für das ETZ-Programm AT-CZ von März 2013 bis März 2014 aus. Dies hatte gravierende Folgen für die Liquidität des ETZ-Programms AT-CZ sowie zahlreicher Projektträger. Die in der Folge z.B. im Rahmen von Aktionsplänen zu veranlassenden Maßnahmen stellten für die Programmbehörden und andere Akteure einen in Summe beträchtlichen Mehraufwand dar; überdies hatte das Land Niederösterreich eine Pauschalfinanzkorrektur von über 200.000 EUR zu tragen. (TZ 34)

Projektdurchführung

Der Prozess der Projektdurchführung gestaltete sich aufgrund der Anzahl an involvierten Stellen, mehrerer Projektphasen mit Berichts- und Kontrollpflichten sowie grenzüberschreitender Koordinierungserfordernisse komplex und aufwändig und stellte insbesondere an die koordinierenden Lead-Partner hohe Anforderungen. (TZ 35)

Für Information, Beratung und Projektentwicklung fielen auf österreichischer Seite – im Vorfeld der Antragstellung – in Summe beträchtliche Ressourcen u.a. der Regionalen Koordinierungsstellen sowie der Regionalmanagements Niederösterreich und Oberösterreich an; dies, obwohl ein großer Teil der Antragsteller Projekterfahrung hatte und daher von Lerneffekten auszugehen war. Auch standen die auf Landesebene eingesetzten Ressourcen zur Projektdurchführung nicht im Einklang mit der EU-rechtlichen Verantwortung. Trotz des hohen Aufwands mangelte es an strategischen Projekten und an gezielter Beratung zur Projektabrechnung, lag die Beteiligung privater Projektträger in allen überprüften Ländern deutlich unter 30 % und war die weitere Nutzung von Projektergebnissen (z.B. Materialien für den Fremdsprachenunterricht) mangels Know-how-Transfer innerhalb der Verwaltung nicht gesichert. (TZ 36)

Kurzfassung

Die zweisprachigen Förderanträge umfassten, je nach Anzahl der Projektpartner, bis zu 120 Seiten mit weitgehend identischen Beschreibungen des Gesamtprojekts bzw. der einzelnen Teilprojekte. Dagegen wiesen die Leistungsbeschreibungen und Kostenpositionen häufig einen zu geringen Grad an Detaillierung auf, der den FLC-Stellen in der Folge die korrekte Zuordnung und Kontrolle der Projektabrechnungen erschwerte. (TZ 37)

Die internen Verfahren der Begutachtung von ETZ-Projektanträgen insbesondere in den Ländern Niederösterreich und Wien genügten nicht den Erfordernissen, die für vergleichbare nationale Förderprojekte galten, und noch weniger jenen, die im Hinblick auf die damit einhergehenden Landeshaftungen bzw. das Risiko allfälliger Finanzkorrekturen bestanden: Die Einholung wie auch die Bereitstellung verwaltungsinterner Expertise bei der Begutachtung von ETZ-Projektanträgen erfolgte nach subjektivem Ermessen der Sachbearbeiter und weitgehend ohne Dokumentation. Die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips sowie die Information von Dienstvorgesetzten bzw. der jeweils zuständigen politischen Verantwortungsträger entzog sich mangels interner aktenmäßiger Dokumentation weitgehend der Nachvollziehbarkeit. Während nationale Förderungen in Niederösterreich bereits ab 80.000 EUR, in Oberösterreich ab 20.000 EUR und in Wien ab 13.600 EUR Beschlüsse der Landesregierung bzw. des Gemeinderats erforderten, erfolgte die Übernahme der Haftung für ETZ-Teilprojekte mit einem österreichischen EFRE-Anteil von durchschnittlich rd. 207.000 EUR je Projekt weitgehend formlos und ohne nachvollziehbare landesinterne Willensbildung. Die größten Projekte erreichten dabei sogar einen EFRE-Anteil von rd. 2 Mio. EUR (Wien), rd. 1,3 Mio. EUR (Niederösterreich) bzw. rd. 1,1 Mio. EUR (Oberösterreich). (TZ 38)

Hier bestand die Gefahr eines gravierenden landesinternen Verwaltungs- bzw. Verantwortungsdefizits insbesondere bei ETZ-Projekten „quasi-öffentlicher“ Projektträger, die ihre Projektanträge direkt beim Gemeinsamen Technischen Sekretariat einreichten und die geforderte nationale Kofinanzierung – ohne Antrag auf Landes- oder Bundesförderungen – durch Eigenmittel aufbringen konnten. In diesen Fällen war eine Genehmigung von EFRE-Mitteln durch den Begleitausschuss – und in der Folge das Entstehen einer Landeshaftung – de facto ohne landesinterne Willensbildung und Information der politischen Entscheidungsträger jedenfalls nicht auszuschließen. (TZ 38)

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

Ungeachtet der Ausrichtung des ETZ-Programms AT-CZ auf vorwiegend „öffentliche“ bzw. „quasi-öffentliche“ Projektträger konnte die Förderung bestimmter Projekte der Gewährung einer Beihilfe gleichkommen, womit auch das Risiko der Rückzahlung nicht genehmigter Beihilfen bestand. Im Rahmen der Projektbegutachtung erfolgten zum Teil keine tiefergehenden Prüfungen auf beihilfenrechtliche Relevanz. Positiv war, dass das Land Oberösterreich beihilfenrechtliche Fragen proaktiv klärte und Schlussfolgerungen zur Richtigstellung bzw. Verhinderung künftiger Probleme zog. (TZ 39)

Von 259 Projektanträgen (Stand Ende 2013) lehnte der Begleitausschuss rd. 12 % ab und genehmigte 52 % ohne, sowie 28 % mit Auflagen. Die restlichen 8 % wurden zurückgezogen. Bei etwa der Hälfte der Projekte mit Auflagen kürzte der Begleitausschuss die Projektbudgets oder setzte den EFRE-Fördersatz herab. (TZ 40)

Die Information der Landesregierung bzw. politischen Entscheidungsträger in Niederösterreich und Wien über die im Begleitausschuss genehmigten Projekte – und die damit eingegangenen Haftungen – erfolgte in Niederösterreich unregelmäßig bzw. unterblieb in Wien gänzlich. Oberösterreich übernahm formell die Ausfallhaftungen für die genehmigten EFRE-Mittelanteile oberösterreichischer Projektpartner und wies diese im jährlichen Rechnungsabschluss des Landes transparent und nachvollziehbar aus. Der RH sah diese Vorgangsweise als zweckmäßig und vorbildlich an. (TZ 41)

Die Förderverträge verwiesen jeweils auf den als Anlage und integralen Vertragsbestandteil beigeschlossenen Förderantrag. Mit dieser Integration des Förderantrags in den EFRE-Fördervertrag wurden auch allfällig unzulängliche Beschreibungen der Leistungen, Projektbudgets und dazugehörige Kostenpositionen integraler Vertragsbestandteil. (TZ 42)

Mit dem Abschluss des Fördervertrags übernahmen die programm-beteiligten Länder – jeweils für ihre Projektträger – jedenfalls die Kontrollzuständigkeit und in weiterer Folge auch das potenzielle Ausfallrisiko für allfällig zu Unrecht ausbezahlte, beim Projektträger nicht wieder einziehbare EFRE-Mittel. (TZ 42)

Den Projektträgern entstand für den Nachweis der Förderfähigkeit von Ausgaben erheblicher Dokumentationsaufwand. (TZ 43)

Kurzfassung

Die Frist bis zur Erstattung von Projektausgaben aus EFRE-Mitteln hing von mehreren Faktoren ab, auf die der Lead-Partner bzw. die einzelnen Projektträger bei grenzübergreifenden Kooperationsprojekten nur beschränkt oder keinen Einfluss nehmen konnte. (TZ 44)

Governance

Die EU-Vorschriften für ETZ-Programme in der Periode 2007-2013 gaben als Anstoß zur verstärkten grenzübergreifenden Kooperation ein Mischsystem aus gemeinsamen supranationalen Programmstrukturen und mitgliedstaatlicher Verantwortung (Haftung) vor, welches auch für die Programmperiode 2014-2020 Geltung hat. Dieser auf die Überwindung nationalstaatlicher Kooperationshemmnisse abzielende Ansatz der EU führte in Österreich zu einem „Hybridsystem“ aus mitgliedstaatlicher Verantwortung und originär grenzüberschreitenden Elementen. Bei der Umsetzung von Projekten im Rahmen des ETZ-Programms AT-CZ bestand die Gefahr landesinterner Verwaltungsdefizite. (TZ 45)

Das BKA stand als EFRE-zuständiges Ressort sowie aufgrund seiner Koordinationsaufgaben gemäß Bundesministeriengesetz an der Schnittstelle zwischen EU- und nationalem System und trug daher in besonderem Maße Verantwortung für entsprechende Rahmenbedingungen zur ordnungsgemäßen und effizienten ETZ-Umsetzung in Österreich. Die Koordination österreichischer Akteure in grenzüberschreitenden ETZ-Programmen erfolgte ab Ende 2011 in einer ständigen ÖROK-Arbeitsgruppe. (TZ 46, 47)

Programmwirkung

Fragen der Evaluierung und Qualitätssicherung fanden in der Programmumsetzung im Allgemeinen nur in dem von der EU vorgegebenen Mindestmaß Beachtung. Der RH vermerkte positiv die von der Verwaltungsbehörde in den Jahren 2010 und 2012 gesetzten Initiativen, z.B. eine programmvergleichende Pilot-Studie oder eine sozialwissenschaftliche Umfrage im Grenzgebiet. (TZ 48)

Bereits eine Evaluierung im Vorfeld der Programmperiode 2007-2013 zeigte Schwächen in der österreichischen Programmumsetzung auf – insbesondere die einseitige Fokussierung auf beratende Funktionen und fehlende kritische Begutachtung der Projektqualität vor Projektgenehmigung –, aus der die überprüften Länder jedoch keine Schlussfolgerungen für die auf österreichischer Seite gestaltbaren Strukturen und Prozesse des ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013 zogen. Für die infolge der Pilot-Studie aus dem Jahr 2010 als mangelhaft erkannten Verfahren der Antragsbegutachtung und

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

Projektauswahl wurde eine allfällige Änderung erst ab der Periode 2014–2020 in Aussicht genommen. (TZ 49)

In der Programmumsetzung wurden die Zielindikatoren (Anzahl der Projekte) in Themenbereichen wie Tourismus, Verkehr und Umwelt verfehlt, die entsprechenden Planbudgets pro Projekt dagegen überschritten. Die Aussagekraft der Indikatoren war gering. Die als Maßstab für den Kooperationsgehalt eines ETZ-Projekts stets positiv bewertete gemeinsame Finanzierung von ETZ-Projekten stellte potenziell einen Anreiz zur Förderung von – nicht zwingend notwendigen – Projektteilen dar. (TZ 50, 51)

Bei 23 der vom RH ausgewählten 36 ETZ-Projekte diente die Förderung auch der Neueinrichtung bzw. Adaptierung einer Projekt-Website. Die Mehrzahl der 13 zur Zeit der Gebarungüberprüfung abgeschlossenen Projekte blieb im Internet aufrufbar, dies ohne Aktualisierung, zum Teil auch ohne Hinweis auf Projektstatus, Projektergebnisse und Information zum Programmkontext. In der Förderung dieser Form von Öffentlichkeitsarbeit war ein Mehrwert nicht ersichtlich. (TZ 52)

Aktivitäten zur Begleitung und Vernetzung von Projektträgern zielten v.a. auf eine erfolgreiche Antragstellung ab. In der Phase der Projektumsetzung erfolgte hingegen keine systematische Begleitung und Vernetzung zur Gewährleistung nachhaltiger Wirkungen. Hier wurde auf den systematischen Transfer und die weitere Nutzung von Projektergebnissen durch fachzuständige Verwaltungen sowie in regulären Verwaltungsprozessen (z.B. der Raumordnung oder der Bildungspolitik) zu wenig Bedacht genommen. (TZ 53)

Kenndaten zum Operationellen Programm „Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007 – 2013“

Rechtsgrundlagen²

EU-Recht

- Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds, ABL L 201 vom 31. Juli 2006 (Allg. SF-VO 2006)
- Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABL L 210 vom 31. Juli 2006 (EFRE-VO 2006)
- Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und zur Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABL L 45 vom 15. Februar 2007
- Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, ABL L 291 vom 21. Oktober 2006
- Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), ABL L 347 vom 20. Dezember 2013 (ETZ-Verordnung 2013)

österreichisches Recht

- Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008
- Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln – ARR 2004, BGBl. II Nr. 51/2004 i.d.g.F.

programmspezifische Regelungen

- bilaterale Absichtserklärung der zuständigen Einrichtungen Österreichs und der Tschechischen Republik vom 23. Jänner 2009, in Geltung ab 1. Jänner 2007
- Operational Programme Objective European Territorial Co-operation Austria – Czech Republic 2007–2013 (ETZ-Programm AT-CZ) vom 20. Dezember 2007
- Programme Complement (Programm-Ergänzungsdokument) vom 17. Juni 2009 i.d.g.F.
- Gemeinsame Förderfähigkeitsregeln, Programm ETZ Österreich – Tschechische Republik 2007–2013 i.d.g.F.

regionsspezifische Regelungen auf österreichischer Seite

- Regionale Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben im ETZ-Programm Österreich – Tschechische Republik, für die Länder Niederösterreich und Wien, basierend auf den „Generellen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich“ in den Programmen „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ der EU-Strukturfonds 2007–2013
- Gemeinsame Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben im Rahmen des Programms Ziel Europäische Territoriale Zusammenarbeit Deutschland/Bayern – Österreich 2007–2013 mit Geltung für das Land Oberösterreich

Programmbehörden lt. EU-Vorgabe

Verwaltungsbehörde beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Bescheinigungsbehörde Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4

Prüfbehörde Bundeskanzleramt, Abteilung IV/3

Programme lt. Planung	EU-Mittel (EFRE, ESF)	Anteil an EFRE-Mitteln	nationale Kofinanzierung	öffentliche Mittel gesamt
	in Mio. EUR ³	in % ³	in Mio. EUR ³	
alle Strukturfonds-Programme	1.461,2		1.210,8	2.672,0
<i>davon EFRE-Programme</i>	<i>936,7</i>	<i>100,0</i>	<i>660,9</i>	<i>1.597,6</i>
<i>davon grenzübergreifende ETZ-Programme</i>	<i>224,0</i>	<i>23,9</i>	<i>54,9¹</i>	<i>278,9</i>
<i>davon ETZ-Programm AT-CZ, österreichischer Anteil</i>	<i>38,3</i>	<i>4,1</i>	<i>6,8</i>	<i>45,1</i>

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

**Fortsetzung: Kenndaten zum Operationellen Programm „Europäische Territoriale
Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

bewilligte Förderungen 2007 bis 2013

ETZ-Programm AT-CZ österreichischer Anteil	öffentliche Mittel lt. Plan	bewilligte öffentliche Mittel	davon nationale Kofinanzierung	Bewilligungs- grad
		in Mio. EUR ³		in %
gesamt	45,1	55,6	16,8	123,4
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	21,7	29,6	9,1	136,2
<i>Oberösterreich</i>	11,7	12,9	4,5	110,3
<i>Wien</i>	11,6	13,1	3,2	112,7

ausgezahlte, an die Europäische Kommission gemeldete förderfähige Ausgaben 2007 bis 2013

ETZ-Programm AT-CZ österreichischer Anteil	öffentliche Mittel lt. Plan	gemeldete Ausgaben	davon nationale Kofinanzierung	Auszahlungs- grad
		in Mio. EUR ³		in %
gesamt	45,1	21,5	5,1	47,6
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	21,7	12,9	3,5	59,2
<i>Oberösterreich</i>	11,7	4,6	0,9	39,0
<i>Wien</i>	11,6	4,0	0,7	34,5

ETZ-Programm AT-CZ vertraglich bewilligte Projekte bis 31. Dezember 2013	grenzübergrei- fende (öster- reichisch- tschechische) Projekte	davon österreichische Teilprojekte		österreichische Projektträger mit EFRE- Förderung
		insgesamt (mit und ohne EFRE- Förderung)	davon Teilprojekte mit EFRE- Förderung	

		Anzahl		
gesamt (a)	183	258	195	111
<i>davon</i>				
<i>Technische Hilfe-Projekte (b)</i>	14	20	9	4
<i>intermediäre Projekte (c)</i>	7	15	12	7
<i>Kleinprojektfonds-Projekte</i>	3	5	4	3
originäre Projekte = (a)-(b)-(c)	162	223	174	100
gesamt ohne Kleinprojektfonds	180	253	191	108
gesamt ohne Technische Hilfe-Projekte	169	238	186	107

Anmerkung: Die Zuordnung bewilligter und ausgezahlter Mittel nach Bundesländern erfolgte anhand der für den österreichischen Projektpartner jeweils zuständigen FLC-Stelle in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien. Die über den öffentlichen Mittel-dotierungen liegenden Bewilligungsquoten resultierten insbesondere aus freiwillig höheren nationalen Kofinanzierungen als ursprünglich vorgesehen sowie aus der Übernahme von Programmbehördenfunktionen durch österreichische Stellen.

nationale Kofinanzierung = nationale öffentliche Mittel zur Auslösung der EFRE-Mittel (Bund, Länder, Eigenmittel öffentlicher oder quasi-öffentlicher Projektträger)

öffentliche Mittel = nationale öffentliche Mittel und EFRE-Mittel

bewilligte Mittel = vertraglich genehmigte öffentliche Mittel (den EFRE-Fördervertrag schloss die Verwaltungsbehörde mit dem federführenden Projektkoordinator „Lead Partner“)

gemeldete Ausgaben = an die Europäische Kommission gemeldete, bereits ausbezahlte öffentliche Mittel

¹ zum Teil Schätzung BKA

² Auszug; allfällig erfolgte Änderungen der Rechtsakte sind nicht gesondert angeführt

³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds, Stand 31. Dezember 2013; BMF, Bericht zum EU-Haushalt 2013, Bilaterale Absichtserklärung vom 23. Jänner 2009; Darstellung und Berechnungen: RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2013 bis März 2014 das Operationelle Programm „Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“ (ETZ-Programm AT-CZ)¹. Die Prüfungsbandlungen bezogen sich ausschließlich auf das österreichische Programmgebiet, auf die von österreichischen Stellen wahrgenommenen Funktionen sowie auf den finanziellen Anteil Österreichs am Programmbudget (EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung) in Höhe von 45,1 Mio. EUR.

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der nationalen Strukturen und Regelungen der Programmumsetzung, der Erfüllung der Programmfunktionen, des Wirkungscontrollings sowie die Ableitung von Empfehlungen u.a. für die Programmperiode 2014–2020. Im Fokus der Überprüfung stand nicht die Beurteilung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Umsetzung einzelner Projekte.

(2) Die Überprüfung betraf das BKA sowie die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien. Der RH führte Erhebungen vor Ort anhand von Interviews mit den Verantwortlichen und Einsicht in die Unterlagen beim BKA und den Ämtern der Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich und Wien durch. Durch Interviews mit 13 Projektträgern², die im Zeitraum 2008 bis 2013 an der Umsetzung von 36 ETZ-Projekten mitwirkten, sowie Einsichtnahme in die Projektunterlagen analysierte der RH das Funktionieren des Förderabwicklungssystems.

(3) Zum Anfang Juli 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Niederösterreich und Oberösterreich Ende September 2014, das Land Wien und das BKA Anfang Oktober 2014 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im November 2014.

¹ Titel des in englischer Sprache abgefassten Programms: „Operational Programme Objective European Territorial Co-operation Austria – Czech Republic 2007–2013“, im vorliegenden Bericht vereinfacht: ETZ-Programm AT-CZ

² Zusätzlich unterzog der RH sechs Projekte jeweils unterschiedlicher Fördernehmer einem Desk-Review. Die kriteriengestützte Auswahl der insgesamt 19 Projektträger fand getrennt nach den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien anhand eines Kriterienkatalogs statt, der insbesondere folgende Punkte beinhaltet: a) Höhe der Fördervolumina und -intensitäten, h) Beteiligung an mehreren Projekten, c) Rolle im Projekt (Lead- oder Projektpartner), d) Anzahl der beteiligten Projektpartner, e) Empfehlung durch Verwaltungsbehörde bzw. Regionale Koordinierungsstellen, f) Projektstatus (laufend/abgeschlossen), g) Projekte mit illustrativem Charakter (Ämterkooperation, Kleinprojektfonds, Tourismus als das am höchsten dotierte Aktivitätsfeld, programmunterstützende Projekte, besonders geringes Fördervolumen). Die RH-Prüfung erfasste – bezogen auf die österreichische Beteiligung am Programm – 19,1 % der von 2007 bis Dezember 2013 bewilligten Projekte bzw. 38,1 % der bewilligten öffentlichen (EFRE- und nationalen) Mittel zugunsten österreichischer Projektträger der drei überprüften Länder.

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

(4) Das Land Niederösterreich bemerkte zu den Empfehlungen des RH zusammenfassend, dass diese zur Kenntnis genommen würden und – wo erforderlich – in Abstimmung mit anderen betroffenen Stellen und den tschechischen Partnerregionen soweit möglich bereits für die laufende Programmplanung zur Umsetzung vorgesehen seien. Alle Schritte in der Programmumsetzung und Projektgenehmigung würden auf ihre Wirkungsorientierung und effiziente Abwicklung überprüft. Empfehlungen zu administrativ-organisatorischen Belangen der zu Ende gehenden Programmperiode seien bereits umgesetzt worden bzw. fänden in der laufenden Programmplanung Berücksichtigung. Der Einsatz der personellen Ressourcen solle ebenso wie die Projektanträge und Evaluierungskriterien optimiert werden. Im Hinblick auf personelle Verschränkungen in den Abwicklungsstrukturen des Landes sei bereits ein Diskussionsprozess eingeleitet worden.

Das Land Oberösterreich bemerkte in seiner Stellungnahme allgemein, dass das Wesen eines grenzübergreifenden Programms die Kooperation von Verwaltungssystemen zweier Mitgliedstaaten sei, die – wiewohl nicht aufeinander abgestimmt und kompatibel – dennoch einen gemeinsamen Nenner für die Abwicklung des Programms finden müssten. Aus Sicht des Landes Oberösterreich hätten einige Empfehlungen des RH den Kooperationsgedanken und somit die Notwendigkeit von Kompromissen zu wenig berücksichtigt.

(5) Der RH stellte zu der allgemeinen Bemerkung des Landes Oberösterreich klar, dass er die Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ auf österreichischer Seite überprüfte und seine Feststellungen und Empfehlungen – unter Würdigung der maßgeblichen Kooperationsziele und -vorgaben (siehe v.a. TZ 2 bis 10) – an österreichische Stellen richtete. Soweit die Umsetzung von Empfehlungen eine Abstimmung mit den tschechischen Programmpartnern erforderte, nahm der RH in seinen Formulierungen darauf Bedacht (siehe z.B. TZ 22, 48, 49).

Grenzübergreifende Zusammenarbeit als Teil der EU-Kohäsionspolitik

Ziele der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (2007–2013)

2 (1) Als Bestandteil der Kohäsions- und Strukturpolitik der EU³ zielt die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) darauf ab, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU zu stärken. Die bilaterale Kooperation von Grenzregionen sollte u.a. zu Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit beitragen. In der Periode 2007–2013 unterstützte die EU daher im Rahmen grenzübergreifender ETZ-Programme eine große Bandbreite an bilateralen Vorhaben, u.a. unternehmerische Initiativen, Schutz und Bewirtschaftung von natürlichen und kulturellen Ressourcen, die Vernetzung von städtischen und ländlichen Gebieten, den grenzübergreifenden Zugang zu Verkehrs- und Kommunikationsnetzen, aber auch die Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden, die Integration der Arbeitsmärkte, Maßnahmen zur sozialen Eingliederung sowie die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen und Forschungseinrichtungen.

(2) Ab 2007 erfolgte die Aufwertung der ETZ⁴ zu einem der Ziele der EU-Kohäsionspolitik. Die Mittel des EFRE unterstützten ETZ-Programme zur grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Kooperation:

³ Die inhaltliche Ausrichtung der Kohäsions- und Strukturpolitik umfasste gemäß Art. 3 der Allg. SF-VO die drei Ziele „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“.

⁴ früher Gemeinschaftsinitiative INTERREG

Tabelle 1: Ausrichtung, Prioritäten und Ziele der ETZ-Programme 2007–2013

Ausrichtung	Prioritäten ¹	Ziele ²
1. Grenzübergreifend: Kooperation von mindestens zwei benachbarten Mitgliedstaaten entlang gemeinsamer Grenzabschnitte; 73,86 % der EFRE-Mittel für ETZ	Entwicklung grenzübergreifender wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aktivitäten durch gemeinsame Strategien für nachhaltige territoriale Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Integration von Grenzgebieten mit gemeinsamen Problemen, die gemeinsamer Lösungen bedürfen (z.B. für grenzbedingt fragmentierte Arbeits- und Kapitalmärkte, Infrastrukturnetze, geringe Finanzkraft und institutionelle Fähigkeiten) - Konzentration der finanziellen Unterstützung insbesondere auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung
2. Transnational: großräumige Kooperation von Regionen z.B. Zentraleuropa, Alpenraum; 20,95 % der EFRE-Mittel für ETZ	Netzwerke und Aktionen, die eine integrierte territoriale Entwicklung begünstigen	<ul style="list-style-type: none"> - Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Integration sowie des Zusammenhalts in transnationalen Gebieten - Verbesserung physischer und immaterieller Verbindungen von Gebieten durch Investitionen in nachhaltigen Verkehr bzw. durch Netzwerke oder Austausch zwischen Regionen und Beteiligten
3. Interregional: EU-weite Kooperation von nationalen, regionalen und lokalen Behörden; 5,19 % der EFRE-Mittel für ETZ	Verstärkung der Wirksamkeit der Regionalpolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Konzentration auf die überarbeitete Lissabon-Strategie - Erfahrungsaustausch (u.a. im Bereich Stadtentwicklung, Durchführung von Kooperationsprogrammen)

¹ gemäß Art. 6 der EFRE-VO 2006² gemäß Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft vom 6. Oktober 2006

Quellen: EFRE-Verordnung Nr. 1080/2006, Art. 6 sowie Allg. SF-VO, Art. 21; Darstellung: RH

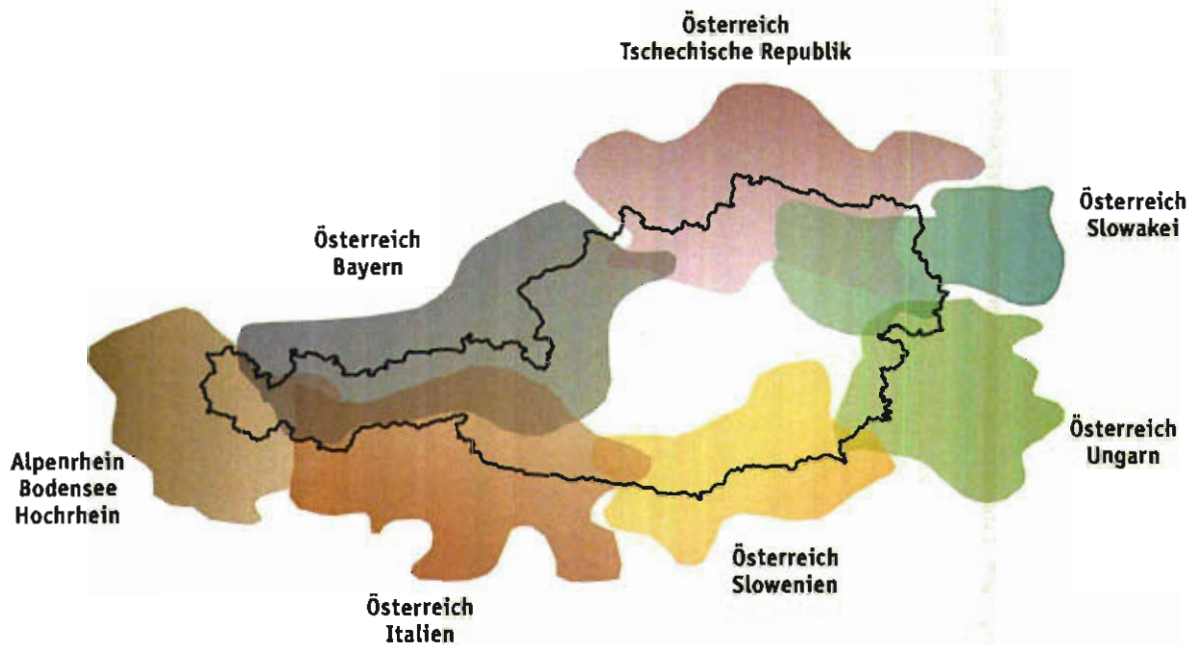
Knapp drei Viertel (rd. 5,6 Mrd. EUR) der im EU-Finanzrahmen 2007 bis 2013 für ETZ-Programme reservierten EFRE-Mittel (rd. 7,8 Mrd. EUR) entfielen auf die Gruppe der grenzübergreifenden Programme.

Grenzübergreifende ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung – Überblick

3.1 (1) In der Periode 2007–2013 gab es EU-weit 53 grenzübergreifende ETZ-Programme. Österreich beteiligte sich an sieben dieser Programme und befand sich damit wie Polen an dritter Stelle nach Deutschland mit 14 und Frankreich mit elf grenzübergreifenden ETZ-Programmen:

Grenzübergreifende Zusammenarbeit als Teil der EU-Kohäsionspolitik

Abbildung 1: Grenzübergreifende ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung



Quellen: BKA; ÖIR-Projekthaus GmbH

Jedes Bundesland beteiligte sich an **mindestens einem**, einige auch an zwei oder drei grenzübergreifenden ETZ-Programmen. Die österreichischen ETZ-Programmgebiete machten in Summe mehr als die Hälfte des österreichischen Staatsgebiets aus.

(2) Österreich und seine Partnerländer verfügten im Rahmen der sieben grenzübergreifenden ETZ-Programme über EFRE-Mittel in Höhe von insgesamt 454,8 Mio. EUR. Davon entfielen 49,2 % (rd. 224 Mio. EUR) auf Österreich. Das prüfungsgegenständliche ETZ-Programm AT-CZ stellte mit einem österreich-tschechischen EFRE-Gesamtvolumen von 107,4 Mio. EUR das größte dieser sieben ETZ-Programme dar. Gemessen an den österreichischen EFRE-Mitteln für grenzübergreifende ETZ-Programme (rd. 224 Mio. EUR) lag es dagegen nach den ETZ-Programmen mit Ungarn und der Slowakei an dritter Stelle.

Nachfolgende Tabelle stellt die einzelnen ETZ-Programme und die Anteile der Partnerländer bzw. Österreichs dar:

Tabelle 2: Indikative EFRE-Dotierung der grenzübergreifenden ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung

grenzübergreifende ETZ- Programme 2007–2013 mit österreichischer Beteiligung	EFRE-Mittel				
	Gesamt- volumen	davon Anteil der Partnerländer	davon Anteil Österreichs		
			in Mio. EUR ²	in % ² der Programme	in % ² der Mittel
insgesamt	454,78	230,81	223,98	49,2	100,0
<i>davon</i>					
Österreich–Ungarn ¹	82,28	34,52	47,76	58,0	21,3
Österreich–Slowakei ¹	59,91	20,00	39,91	66,6	17,8
Österreich–Tschechische Republik¹	107,44	69,12	38,32	35,7	17,1
Österreich–Slowenien	67,11	31,52	35,59	53,0	15,9
Österreich–Deutschland/ Bayern	54,10	23,80	30,30	56,0	13,5
Österreich–Italien	60,07	37,68	22,39	37,3	10,0
Alpenrhein–Bodensee– Hochrhein	23,87	14,17	9,71	40,7	4,3

¹ ETZ-Programme mit Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde in Österreich

² Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BKA Abteilung IV/4; Berechnungen: RH

Etwa 72 % der österreichischen EFRE-Mittel für grenzübergreifende ETZ-Programme entfielen auf die vier ETZ-Programme an den ehemaligen EU-Außengrenzen im Osten, rd. 28 % auf drei ETZ-Programme im Westen Österreichs.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass Österreich in der Programmperiode 2007–2013 an sieben der EU-weit 53 grenzübergreifenden ETZ-Programme teilnahm. Im Rahmen dieser sieben ETZ-Programme verfügten Österreich und seine Partnerländer über EFRE-Mittel in Höhe von rd. 454,8 Mio. EUR, davon entfiel knapp die Hälfte (49,2 % bzw. rd. 224 Mio. EUR) auf Österreich. Das ETZ-Programm AT-CZ stellte mit insgesamt 107,4 Mio. EUR EFRE-Mitteln das größte dieser Programme dar.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit als Teil der EU-Kohäsionspolitik

Besondere EU-Vorgaben für grenzübergreifende ETZ-Programme

4 (1) Die Europäische Kommission teilte die im Finanzrahmen 2007–2013 für ETZ-Programme vorgesehenen EFRE-Mittel gemäß den Kriterien der Allg. SF-VO den Mitgliedstaaten zu⁵. Diesen oblag die Dotierung der einzelnen ETZ-Programme.

Österreich erhielt für die Periode 2007–2013 insgesamt EFRE-Mittel in Höhe von 936,7 Mio. EUR, davon nahezu ein Viertel (23,9 % bzw. rd. 224 Mio. EUR) für grenzübergreifende ETZ-Programme. Die Landeshauptleute-Konferenz entschied im Mai 2006 über die Anteile der Länder und diese über die EFRE-Mittel der für sie relevanten grenzübergreifenden ETZ-Programme.

Die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien widmeten für das ETZ-Programm AT-CZ in Summe rd. 38,3 Mio. EUR an EFRE-Mitteln. Mit den von der Tschechischen Republik eingebrachten Mitteln (rd. 69,1 Mio. EUR) verfügte das ETZ-Programm AT-CZ insgesamt über EFRE-Mittel in Höhe von 107,4 Mio. EUR (siehe TZ 3).

(2) Zur gemeinsamen Verwaltung und Kontrolle des Programms (siehe TZ 6) hatten die beteiligten Mitgliedstaaten gemäß EU-Vorgabe eine einzige Verwaltungsbehörde, eine einzige Bescheinigungsbehörde und eine einzige Prüfbehörde zu benennen. Ferner benannte jeder Mitgliedstaat seine Vertreter in dem gemäß EU-Vorgabe für die Projektauswahl zuständigen gemeinsamen Begleitausschuss. Die Kontrolle der Projektabrechnungen durch die First Level Control (FLC) sowie die Haftung für die EFRE-Mittel verblieben dagegen in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.

Lead-Partner-Prinzip und Kooperationskriterien

5.1 (1) Grenzübergreifende ETZ-Projekte erforderten die Beteiligung von mindestens zwei Projektpartnern aus zwei EU-Mitgliedstaaten. Die Projekte hatten in der Programmperiode 2007–2013 mindestens zwei, ab der Periode 2014–2020 mindestens drei von vier Kooperationskriterien zu erfüllen:

- gemeinsame Ausarbeitung bzw. Entwicklung,
- gemeinsame Umsetzung,
- gemeinsame Finanzierung sowie
- gemeinsame Personalausstattung.

⁵ Maßgebliche Kriterien gemäß Anhang II der Allg. SF-VO waren u.a. der Bevölkerungsanteil der jeweiligen Grenzregionen an den insgesamt förderfähigen Regionen sowie die Lage der Grenzregion an einer ehemaligen Außengrenze der EU.

Laut Umsetzungsbericht 2012 der Verwaltungsbehörde des ETZ-Programms AT-CZ an die Europäische Kommission erfüllten vier Fünftel der bis Ende 2012 vertraglich bewilligten 156 Projekte mehr als zwei dieser Kriterien, etwa 40 % erfüllten alle vier Kriterien (siehe dazu TZ 51).

(2) Gemäß EU-Vorgabe hatte jeweils einer der Projektpartner als federführender Projektkoordinator (sogenannter „Lead-Partner“) die Verantwortung für die gesamte Projektdurchführung. Er unterzeichnete den EFRE-Fördervertrag mit der Verwaltungsbehörde und regelte die Zusammenarbeit mit seinen Projektpartnern in einer Partnerschaftsvereinbarung. Er vergewisserte sich, dass die von seinen Projektpartnern gemeldeten EFRE-Ausgaben vereinbarungsgemäß geleistet und von den jeweils zuständigen FLC-Prüfern (siehe TZ 31 und 43) bestätigt wurden und verantwortete die Weiterleitung der an ihn ausgezahlten EFRE-Mittel an seine Projektpartner (siehe TZ 32 und 35).

Abbildung 2: Beispielhafte Darstellung eines ETZ-Projekts und der Rollen



Quelle: RH

5.2 Der RH hielt fest, dass die Umsetzung grenzübergreifender Projekte für die Projektträger, v.a. die federführenden Lead-Partner, mit hohem Koordinationsaufwand einherging.

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Überblick

6 Eine österreichisch-tschechische Programmierungsgruppe erarbeitete ab dem Jahr 2005 das ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013. Das Programmdokument enthielt u.a. die strategischen und inhaltlichen Prioritäten, ein Verzeichnis der förderfähigen Gebiete, einen indikativen Finanzierungsplan und nähere Angaben zur gemeinsamen, grenzübergreifenden Organisation der Programmumsetzung, zum Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie zu den Verfahren der Projektabwicklung.

Nachfolgende Tabelle stellt die Aufgaben der von Österreich und der Tschechischen Republik gemäß EU-Vorgabe (siehe TZ 4) benannten Programmbehörden und weiterer Akteure im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 im Überblick dar:

Tabelle 3: Aufgaben der Programmbehörden und sonstigen Akteure im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013	
VERWALTUNGSBEHÖRDE (TZ 28) gemäß Art. 60 Allg. SF-VO sowie Art. 14 und 15 EFRE-VO 2006	Benannte Stelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verantwortlich für die Verwaltung und Durchführung des Programms gemäß den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie u.a. für <ul style="list-style-type: none"> - eine programmkonforme Projektauswahl und Projektdurchführung im Einklang mit nationalen und EU-Regeln, - die Bewertung (Evaluierung) des Programms, - die Information der Bescheinigungsbehörde z.B. über durchgeführte Prüfungen, - die Beratung, Information und Befassung des Begleitausschusses sowie Vorsitzführung im Begleitausschuss, - die Erstellung des jährlichen und abschließenden Durchführungsberichts, - die Einhaltung der Informations- und Publizitätsverpflichtungen, - die Gewähr, dass alle Ausgaben der projektbeteiligten Begünstigten durch die zuständigen FLC-Prüfer bestätigt wurden, - die Überwachung und Durchführung von Rückforderungen und Überwachung der Rückzahlung (mit Unterstützung der FLC-Prüfstellen), - die Leitung der Arbeit des Gemeinsamen Technischen Sekretariats (GTS), - die Erstellung und Unterzeichnung der Förderverträge mit den Lead-Partnern, - die Festlegung von Standards und Verfahren für die FLC-Prüfstellen
Gemeinsames Technisches Sekretariat (GTZ) (TZ 29) Art. 14 Abs. 1 EFRE-VO 2006	Sitz: Brno/Brünn, Zweigstelle: Wien <ul style="list-style-type: none"> - unterstützt die Verwaltungsbehörde, den Begleitausschuss sowie die Prüfbehörde, - berät Projektwerber, nimmt Projektanträge entgegen, überprüft diese auf Vollständigkeit und Rechtmäßigkeit und registriert sie, - bewertet die beantragten Projekte hinsichtlich der grenzüberschreitenden Wirkung (unterstützt von den Regionalen Koordinierungsstellen) und Zusammenarbeit, - erstellt EFRE-Auszahlungsanträge auf Basis der Prüfberichte der FLC



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“

Fortsetzung: Aufgaben der Programmbehörden und sonstigen Akteure im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Regionale Koordinierungsstellen im österreichischen Programmgebiet

	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
Sitz der Regionalen Koordinierungsstellen (TZ 30)	Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung für Raumordnung und Regionalpolitik	Amt der OÖ Landesregierung, Abteilung für Raumordnung	Amt der Wiener Landesregierung, Magistratsabteilung 27
Aufgaben der Regionalen Koordinierungsstellen	<ul style="list-style-type: none"> - Beratung und Unterstützung der Projektträger bei Projektentwicklung und Antragstellung, - Prüfung der Projekte auf Vereinbarkeit mit der regionalen Strategie, - Unterstützung des GTS bei der Antragsprüfung, - Informations- und Öffentlichkeitsarbeit 		

First Level Control-Prüfstellen im österreichischen Programmgebiet

	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
Sitz der FLC-Prüfstellen (TZ 31)	Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr, EU-Finanzkontrolle	Abteilung Wirtschaft	Magistratsabteilung 27, Dezernat Ausgabenkontrolle
Zuständigkeit der FLC-Prüfstellen	<ul style="list-style-type: none"> - ETZ-Projektteile der im jeweiligen Landesgebiet ansässigen Projektpartner bzw. die sich auf das jeweilige Landesgebiet erstreckenden Wirkungsbereiche bzw. lt. Festlegung im EFRE-Fördervertrag 		
Aufgaben der FLC-Prüfstellen Art. 16 VO EFRE-VO 2006	<ul style="list-style-type: none"> - prüft Ausgaben der Technischen Hilfe (TH) der FLC-Prüfstelle Wien 	<ul style="list-style-type: none"> - führt keine Kontrollen für Projekte außerhalb Oberösterreichs durch 	<ul style="list-style-type: none"> - prüft TH-Ausgaben der FLC-Prüfstelle Niederösterreich
	<ul style="list-style-type: none"> - Überprüfung der Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen sowie der Richtigkeit der Ausgaben und deren Vereinbarkeit mit EU- und nationalen Rechtsvorschriften, - Erstellung einer Bestätigung jeweils binnen drei Monaten ab Einreichung der Projektabrechnung 		

Benannte Stelle: Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4

- verantwortlich u.a. für
- die Übermittlung von Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträgen an die Europäische Kommission,
 - die Bescheinigung, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind, auf zuverlässigen Verfahren und überprüfbaren Belegen beruhen und für nach den Kriterien des Programms ausgewählte und mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs im Einklang stehende Vorhaben getätigt wurden,
 - das Vorliegen hinreichender Angaben der Verwaltungsbehörde zur Ausgabenerklärung und Berücksichtigung der Ergebnisse der Prüfungen der Prüfbehörde,
 - die elektronische Buchführung über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über wieder einzuziehende bzw. einbehaltene Beträge

EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds

- nimmt im Auftrag der Bescheinigungsbehörde als zwischengeschaltete Stelle operative Aufgaben im Rahmen der Ausgabenbescheinigung wahr,
- führt unter der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde EFRE-Monitoring und EFRE-Zahlstellenaufgaben durch

BESCHEINIGUNGSBEHÖRDE (TZ 32)

gemäß Art. 61 Allg. SF-VO
und Art. 14 Abs. 1
EFRE-VO 2006

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Fortsetzung: Aufgaben der Programmbehörden und sonstigen Akteure im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

PRÜFBEHÖRDE (TZ 33) gemäß Art. 62 Allg. SF-VO und Art. 14 Abs. 1 EFRE-VO 2006	Benannte Stelle: Bundeskanzleramt, Abteilung IV/3 verantwortlich u.a. für - die Prüfung des effektiven Funktionierens des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Programms mittels Prüfungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie jährlicher Stichproben von Projekten (mit von der Verwaltungsbehörde veranlassten EFRE-Auszahlungen bzw. EFRE-Ausgabenerklärungen der Bescheinigungsbehörde an die Europäische Kommission), - die Übermittlung eines jährlichen Kontrollberichts an die Europäische Kommission
Begleitausschuss (TZ 22) gemäß Art. 63-66 Allg. SF-VO und Art. 19 Abs. 3 EFRE-VO 2006	Begleitausschuss (17 stimmberechtigte Mitglieder) - prüft und billigt die Projektauswahlkriterien des Programms, - bewertet den Programmfortschritt, - prüft und billigt den jährlichen und den abschließenden Durchführungsbericht, - schlägt der Verwaltungsbehörde Verbesserungen des Operationellen Programms und der finanziellen Abwicklung des Programms vor, - wählt die Projekte aus

Quellen: EU-Verordnungen; ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013; Programm-Ergänzungsdokument; Darstellung: RH

Beschlüsse im Vorfeld
der Programm-
einreichung

7.1 (1) Die Verwaltungsbehörde übermittelte der Europäischen Kommission das ETZ-Programm AT-CZ am 6. März 2007 zur Genehmigung. Im Vorfeld fassten die Niederösterreichische Landesregierung am 20. Februar 2007 und die Oberösterreichische Landesregierung am 26. Februar 2007 entsprechende Beschlüsse über die Teilnahme. Der Beschluss der Wiener Landesregierung zum ETZ-Programm AT-CZ erfolgte am 12. Juni 2007, drei Monate nach Programmeinreichung. Zu allfällig bereits früher erfolgten Informationen der politischen Entscheidungsträger konnte die zuständige Magistratsabteilung 27 dem RH keine schriftlichen Dokumente vorlegen.

(2) Der Ministerrat nahm am 2. Mai 2007 einen zusammenfassenden Bericht des Bundeskanzlers über die Teilnahme Österreichs an den ETZ-Programmen in der Förderperiode 2007-2013 zur Kenntnis. Dem Bericht lag eine Aufstellung der einzelnen Programme, der programm-zuständigen Stellen, der inhaltlichen Prioritäten, der Finanzdaten und der Anteile Österreichs bei.

7.2 Der RH stellte fest, dass die Beschlüsse der Landesregierungen über die Teilnahme am ETZ-Programm AT-CZ in der Periode 2007-2013 in Niederösterreich und Oberösterreich zeitgerecht erfolgten und der Ministerrat einen zusammenfassenden Bericht über die ETZ-Programme der Förderperiode 2007-2013 zur Kenntnis nahm. Er bemängelte, dass die Beschlussfassung in Wien erst drei Monate nach Programmeinreichung stattfand und allfällige frühere Informationen der politischen



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“**

Entscheidungsträger über inhaltliche, budgetäre bzw. organisatorische Eckpunkte des Programmentwurfs nicht dokumentiert waren.

Der RH empfahl dem Land Wien, Beschlüsse der Landesregierung über die Teilnahme an mehrjährigen ETZ-Programmen künftig zeitgerecht herbeizuführen und die Entscheidungsträger über maßgebliche inhaltliche, budgetäre bzw. organisatorische Eckpunkte der Programmentwürfe bereits im Vorfeld der Programmeinreichung nachweislich zu informieren.

7.3 Das Land Wien bemerkte in seiner Stellungnahme, es habe die Beschlüsse der Landesregierung zu den drei ETZ-Programmen, an denen sich das Land Wien beteiligt habe, terminlich gebündelt. Die Beschlussfassung zum ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 sei daher zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Die Empfehlung, diese Beschlüsse künftig zeitgerecht herbeizuführen, werde umgesetzt.

7.4 Der RH nahm die Absicht des Landes Wien, künftig für zeitgerechte Beschlüsse der Landesregierung zu sorgen, positiv zur Kenntnis und betonte ferner, dass die Entscheidungsträger über die Eckpunkte der Programmentwürfe vor deren Einreichung nachweislich zu informieren wären.

Bilaterale
Absichtserklärung

8.1 (1) Die nach der Programmgenehmigung (20. Dezember 2007) vorzulegende detaillierte Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems genehmigte die Europäische Kommission am 1. Dezember 2008. Im Anschluss daran unterzeichneten die Programmpartner⁶ sowie die als EU-Programmbehörden⁷ benannten Einrichtungen am 23. Jänner 2009 eine bilaterale Absichtserklärung, die rückwirkend per 1. Jänner 2007 in Kraft trat.

Darin vereinbarten die Unterzeichner, das ETZ-Programm AT-CZ gemeinsam umzusetzen und trafen grundsätzliche Festlegungen zu den Institutionen, Rechten und Pflichten, Verfahren inkl. Haftung bei allfälligen Finanzkorrekturen sowie zur regionalen Verteilung der Finanzmittel (siehe TZ 12). Nähere Details regelten das Programmdokument und die ergänzenden Unterlagen zum Programm.

⁶ Land Niederösterreich, Land Oberösterreich, Land Wien und Tschechische Republik

⁷ BKA in der Funktion als Bescheinigungsbehörde (Abteilung IV/4) und als Prüfbehörde (Abteilung IV/3) sowie das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Verwaltungsbehörde (Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik)

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

(2) Die bilaterale Absichtserklärung nahm teilweise eine auf EU-Ebene erst für die Periode 2014-2020 verpflichtende Bestimmung⁸ vorweg, derzufolge sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten mit den Inhalten und der nationalen Kofinanzierung des Kooperationsprogramms vor dessen Übermittlung an die Europäische Kommission einverstanden erklären mussten.

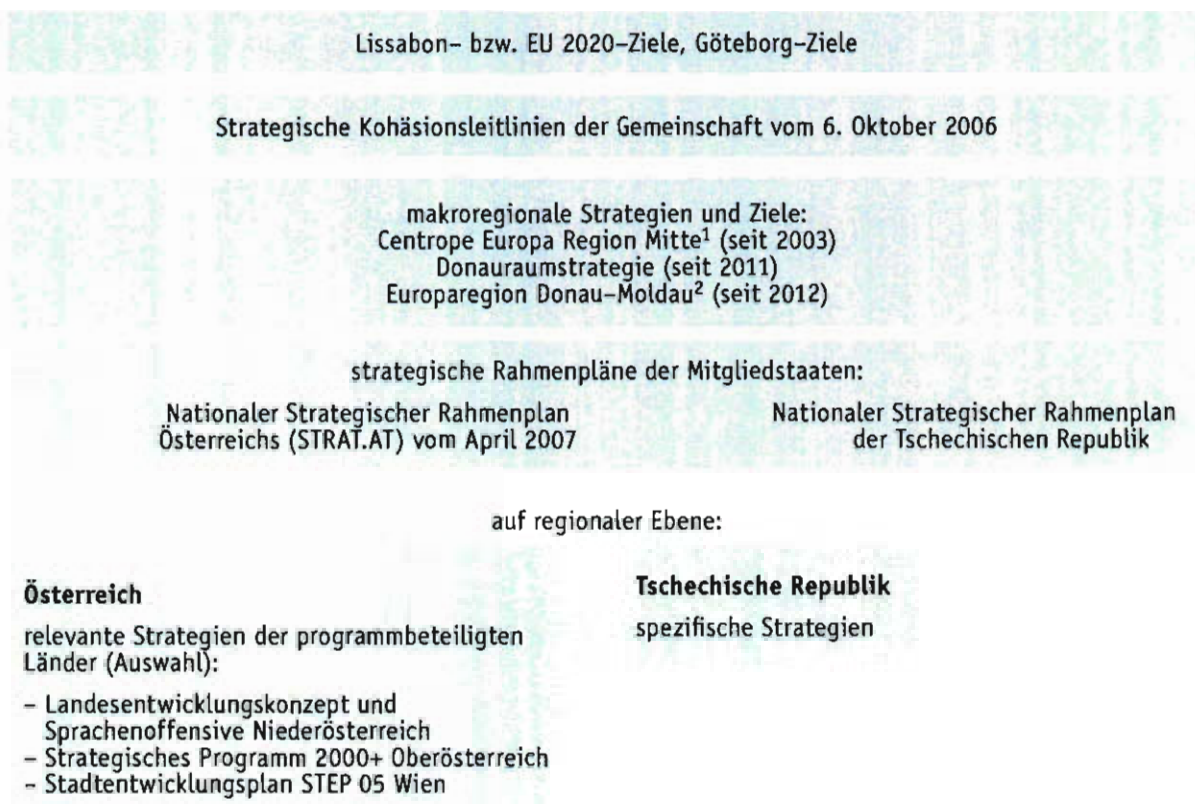
8.2 Der RH bewertete die bilaterale Absichtserklärung mit grundsätzlichen Festlegungen zur gemeinsamen Programmumsetzung für zweckmäßig, weil sie wesentliche Punkte der Zusammenarbeit im ETZ-Programm AT-CZ (u.a. Rechte und Pflichten, Haftung) zwischen den programmteiligen Ländern und der Tschechischen Republik verbindlich regelte.

Programmrelevante
Strategien

9.1 (1) Die Strategie des ETZ-Programms AT-CZ orientierte sich an den übergeordneten Lissabon- bzw. EU 2020-Zielen, an den Strategischen Kohäsionsleitlinien des Rates, an überregionalen (makroregionalen) Strategien einzelner oder mehrerer Programmpartner sowie an den Strategischen Rahmenplänen der Mitgliedstaaten:

⁸ ETZ-Verordnung 2013, Art. 8 Abs. 9

Abbildung 3: Der strategische Kontext des ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013



¹ Im ETZ-Programm AT-CZ nahmen die Länder Niederösterreich und Wien daran teil.

² Im ETZ-Programm AT-CZ nahmen die Länder Ober- und Niederösterreich daran teil.

Quellen: Strategiedokumente der EU, des ETZ-Programms AT-CZ und der überprüften Länder; Darstellung: RH

(2) Die einzelnen Strategien hatten für das Programmgebiet unterschiedliche Relevanz, einige wiesen auch über das Programmgebiet hinaus. Im österreichischen Teil hatten v.a. die Länder-Strategien Bedeutung, wie etwa die Sprachenoffensive in Niederösterreich, die auf das Erlernen der Nachbarsprachen abstellte, wissenschaftlich-technologische Kooperationen in Oberösterreich oder die Vernetzung und Erschließung der Europaregion Centropo in Wien. Die Strategien dienten v.a. als Kriterium für die Begutachtung von Projektanträgen durch die Regionalen Koordinierungsstellen (siehe TZ 30, 38).

(3) ETZ-Projekte, denen ähnliche Strategien zugrunde lagen, waren auf österreichischer Seite nicht immer abgestimmt. Beispielsweise kooperierten Projektträger aus Niederösterreich bzw. aus Wien in zwei Sprachförderprojekten parallel jeweils mit ihren tschechischen Partnern. Beide Projekte entwickelten u.a. Tschechisch-Lehrbücher für Schulkinder.

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

(4) Die Entwicklung strategischer Projekte für den gemeinsamen Grenzraum konnte lt. einer programmübergreifenden Pilot-Studie aus dem Jahr 2010 noch kaum Erfolge vorweisen.⁹ Die strategische Bedeutung eines Projekts definierte sich zudem vorwiegend aus der Sicht der einzelnen Partnerstaaten bzw. Bundesländer und nicht aus der Perspektive gemeinsamer Programmregionen.

Im Vorfeld der Programmperiode 2014-2020 konstatierten ETZ-Akteure neuerlich das Fehlen strategischer Projekte. Kommissionsdienststellen betonten in einer Stellungnahme zur Vorbereitung der Programme 2014-2020 in Österreich, dass die ETZ-Programme „einem strategischen und ehrgeizigen Ansatz folgen“ sollten.¹⁰

9.2 Der RH stellte fest, dass in der strategischen Ausrichtung des ETZ-Programms AT-CZ europäische, makroregionale, nationale und regionale Strategien von unterschiedlicher Reichweite einander überlagerten, innerhalb des Programmgebiets in unterschiedlichem Maße Bedeutung erlangten und zum Teil auch auf Regionen außerhalb des Programmgebiets abzielten. Eine Überfrachtung an strategischen Zielen war ebensowenig auszuschließen wie eine mangelhafte Abstimmung kleinräumiger – regionaler – Strategien untereinander, die etwa am Beispiel von zwei parallelen Förderprojekten zur Entwicklung von Tschechisch-Lehrbüchern zum Ausdruck kam. Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, ETZ-Projekte zur Umsetzung von Landesstrategien mit ähnlichen oder parallelen Zielsetzungen, z.B. Sprachenstrategien, künftig aufeinander abzustimmen.

9.3 *Die Länder Niederösterreich und Wien teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die Empfehlung aufgegriffen werde.*

Programmgebiet

10.1 Das Programmgebiet (rd. 48.300 km²) erstreckte sich jeweils etwa zur Hälfte auf Österreich und die Tschechische Republik. Der österreichische Anteil an der Bevölkerung im Programmgebiet (lt. Programm: rd. 6,1 Mio.) belief sich – aufgrund der Teilnahme des Landes Wien – auf rd. 63 %. Die folgende Abbildung zeigt das förderfähige Programmgebiet:

⁹ vergleiche „Operational aspects of cross-programme cooperation in Central and South-Eastern Europe“, INTERACT Programme Secretariat, June 2010, eine programmübergreifende Evaluierung von elf ETZ-Programmen, darunter auch das ETZ-Programm AT-CZ

¹⁰ „Stellungnahme der Kommissionsdienststellen zur Entwicklung der Partnerschaftvereinbarung und der Programme in Österreich für den Zeitraum 2014-2020“, Herbst 2013, S. 14

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“

Abbildung 4: Förderfähiges Programmgebiet des
ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013



Quellen: ÖROK; ÖIR-Projekthaus GmbH

Die EU-Vorgaben erlaubten die Einbindung regionaler Zentren und funktional verflochtener Stadtregionen mit tertiären Bildungs- und Forschungseinrichtungen.

10.2 Der RH hielt fest, dass das förderfähige Programmgebiet über die geografischen Grenzregionen im engeren Sinn deutlich hinausging.

Programm-
schwerpunkte

11 (1) Das Programmdokument beschrieb die strategische Ausrichtung sowie die Entwicklungsziele und Prioritäten der Kooperation. Auf Basis der Evaluierung des Vorläuferprogramms sowie einer regionalen Stärken-Schwächen-Analyse des Grenzraums definierte das ETZ-Programm AT-CZ zwei inhaltliche Prioritäten mit insgesamt sieben Aktivitätsfeldern:

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Tabelle 4: ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013: Prioritäten und Aktivitätsfelder	
Prioritäten	Aktivitätsfelder
Sozio-ökonomische Entwicklung, Tourismus und Know-how-Transfer	- auf Unternehmen und Innovation ausgerichtetes Umfeld und Dienstleistungen
	- Tourismus, Kultur und Freizeitwirtschaft
	- Entwicklung der Humanressourcen, Arbeitsmarkt, Bildung und Qualifizierung
	- soziale Integration, Prävention von gesundheitlichen und sozialen Risiken
Regionale Erreichbarkeit und nachhaltige Entwicklung	- Verkehr und regionale Erreichbarkeit
	- Umwelt und Risikoprävention
	- nachhaltige Netzwerke und institutionelle Kooperationsstrukturen
Technische Hilfe für Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung (Monitoring), Evaluierung, Kontrolle sowie Information (Publizität)	

Quelle: ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

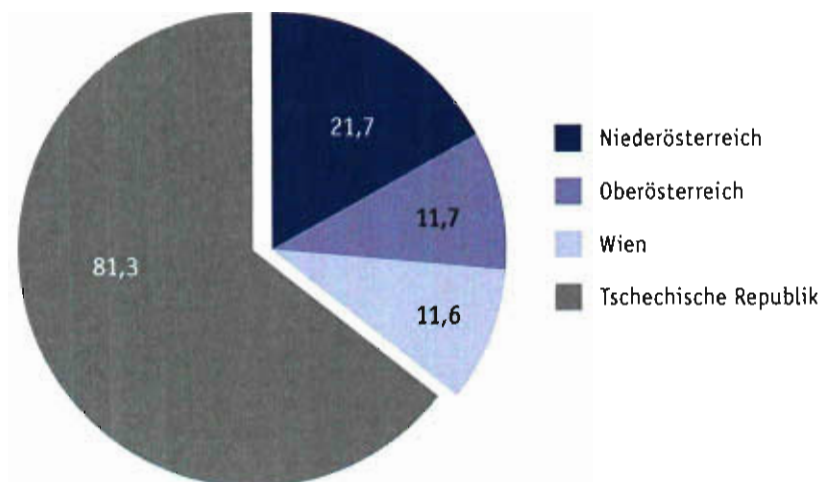
(2) Als Antragsteller ließ das ETZ-Programm AT-CZ „öffentliche“, „quasi-öffentliche“ und „private“ Einrichtungen ohne Gewinnabsicht bei der Projektumsetzung zu (siehe TZ 15). Gewinnerorientierte Unternehmen und Einzelpersonen waren nicht förderfähig.

Programmbudget

Indikativer Finanzplan

12.1 (1) Das Programmdokument beschränkte sich in EU-konformer Weise auf einen gemeinsamen Finanzierungsplan ohne Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten bzw. Regionen. Die bilaterale Absichtserklärung vom Jänner 2009 (siehe TZ 8) schlüsselte das Programmbudget (126,4 Mio. EUR, EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung) dagegen nach Mitgliedstaaten – und auf österreichischer Seite auch nach den drei teilnehmenden Ländern – sowie nach inhaltlichen Prioritäten auf.

Abbildung 5: Programmbudget (EFRE und nationale Kofinanzierung) nach Mitgliedsstaaten bzw. Bundesländern, in Mio. EUR¹



¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: bilaterale Absichtserklärung vom 23. Jänner 2009; Berechnungen und Darstellung: RH

Der Anteil Österreichs am Programmbudget belief sich auf 35,7 % (rd. 45,1 Mio. EUR, EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung), jener der Tschechischen Republik auf 64,3 % (rd. 81,3 Mio. EUR). Der österreichische Anteil entfiel im Verhältnis 48:26:26 auf die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien.

(2) Oberösterreich teilte rd. 61 % seiner Mittel der Priorität 1 „Sozio-ökonomische Entwicklung, Tourismus und Know-how-Transfer“ zu, während Wien 50 % seiner Mittel der Priorität 2 „Regionale Erreichbarkeit und nachhaltige Entwicklung“ widmete:

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013
Abbildung 6: Programmbudget (EFRE und nationale Kofinanzierung) der teilnehmenden Länder nach Prioritäten (in %¹)


¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: bilaterale Absichtserklärung vom 23. Jänner 2009; Berechnungen und Darstellung: RH

(3) Die Programmpartner überwachten die Umsetzung der in der bilateralen Absichtserklärung (siehe TZ 8) festgelegten regionalen Mittelverteilung anhand regelmäßig aktualisierter Tabellen. Auch die Europäische Kommission veröffentlichte in ihren Finanzberichten die jährlichen Zahlungen für das Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“, gegliedert nach Mitgliedstaaten und nicht nach ETZ-Programmen.¹¹

Im Zuge der jährlichen Überprüfung des ETZ-Programms AT-CZ kritisierte die Europäische Kommission im Dezember 2009 die Aufteilung des Programmbudgets auf Regionen oder Mitgliedstaaten. In ihrem Schreiben an die Verwaltungsbehörde betonte sie, dass in einem gemeinsamen Programm mit gemeinsamer Finanzierung die Projekte nach Qualität und Programmrelevanz und nicht nach regionaler Herkunft auszuwählen wären.

12.2 Der RH hielt fest, dass die EU-Vorschriften für ETZ-Programme einen gemeinsamen Finanzierungsplan ohne Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten bzw. Regionen vorgaben. In der bilateralen Absichtserklärung vom Jänner 2009 teilten Österreich und die Tschechische Republik das gemeinsame Programmbudget dagegen nach Mitgliedstaaten

¹¹ siehe RH „EU-Finanzbericht 2011“, Reihe Bund 2014/2, Tabelle 13



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“

bzw. Bundesländern sowie inhaltlichen Prioritäten auf. Im Jahr 2009 kritisierte die Europäische Kommission diese Vorgangsweise.

Aus Sicht des RH bildete ein gemeinsamer Finanzierungsplan ohne regionale Aufschlüsselung keine ausreichende Grundlage für die Steuerung und Überwachung der Programmumsetzung. Der RH hielt zudem fest, dass auch die Europäische Kommission die EFRE-Mittel für grenzübergreifende ETZ-Programme nach Mitgliedstaaten zuteilte (siehe TZ 3) und über die finanzielle Umsetzung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit – gegliedert nach Mitgliedstaaten – berichtete. Zu seiner Beurteilung der Governance im Detail verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 45 ff.

Mittelausschöpfung

- 13.1 (1) Von den verfügbaren EFRE-Mitteln des ETZ-Programms AT-CZ in Höhe von rd. 107,4 Mio. EUR waren bis 31. Dezember 2013 rd. 99,4 Mio. EUR vertraglich bewilligt bzw. rd. 46,5 Mio. EUR ausbezahlt. Dies entsprach einem Bewilligungsgrad¹² von rd. 92,5 % bzw. Auszahlungsgrad von rd. 43,3 %. Der Bewilligungsgrad des österreichischen EFRE-Anteils betrug – wegen der von österreichischen Stellen ausgeübten, aus der Technischen Hilfe finanzierten Programmbehördenfunktionen – rd. 101,4 % (rd. 38,8 Mio. EUR), der Auszahlungsgrad rd. 42,6 % (rd. 16,3 Mio. EUR):

¹² im Begleitausschuss genehmigte Projekte mit unterzeichnetem EFRE-Fördervertrag

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Tabelle 5: Finanzielle Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013 nach Prioritäten (EFRE-Mittel)

Priorität	Programmgebiet	Dotierung EFRE- Mittel in Mio. EUR	Umsetzung			
			bewilligt		ausbezahlt	
			in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
1: Sozio-ökonomische Entwicklung, Tourismus und Know-how-Transfer	AT-CZ	47,48	44,87	94,5	18,47	38,9
	<i>davon Österreich</i>	<i>19,83</i>	<i>19,77</i>	<i>99,7</i>	<i>7,99</i>	<i>40,3</i>
2: Regionale Erreich- barkeit und nachhaltige Entwicklung	AT-CZ	53,51	48,32	90,3	25,49	47,6
	<i>davon Österreich</i>	<i>16,19</i>	<i>14,43</i>	<i>89,1</i>	<i>6,27</i>	<i>38,7</i>
3: Technische Hilfe	AT-CZ	6,45	6,20	96,2	2,55	39,5
	<i>davon Österreich</i>	<i>2,30</i>	<i>4,64</i>	<i>201,5¹</i>	<i>2,07</i>	<i>90,2</i>
EFRE-Mittel insgesamt	AT-CZ	107,44	99,40	92,5	46,51	43,3
	<i>davon Österreich</i>	<i>38,32</i>	<i>38,84</i>	<i>101,4</i>	<i>16,33</i>	<i>42,6</i>

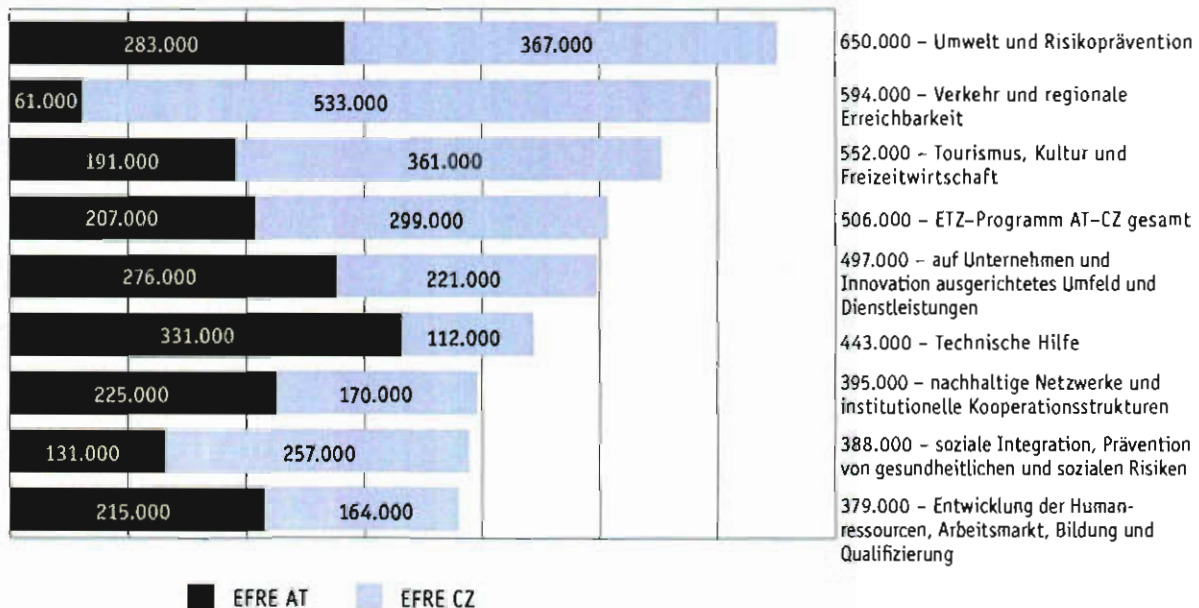
¹ Die Überschreitung der Technischen Hilfe auf österreichischer Seite (rd. 201,5 %) war eine abwicklungs- bzw. verrechnungstechnische Folge der Übernahme von Programmbehördenfunktionen durch österreichische Stellen und bedeutete keine Überschreitung auf Programmebene (siehe Umsetzungsstand der Technischen Hilfe zum 31. Dezember 2013: rd. 96,2 %).

Quellen: ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013; ERP-Fonds, Datenstand (Bewilligungsstand Vertragsabschluss) 31. Dezember 2013, ohne EFRE-Reservemittel; Berechnung und Darstellung: RH

(2) Das ETZ-Programm AT-CZ unterstützte (ohne Kleinprojektfonds¹³) bis zum 31. Dezember 2013 insgesamt 180 grenzübergreifende Projekte mit einem mittleren EFRE-Volumen von rd. 506.000 EUR (mittlerer österreichischer Projektanteil: rd. 207.000 EUR). Projekte im Aktivitätsfeld „Umwelt und Risikoprävention“ wiesen im Durchschnitt das höchste EFRE-Volumen auf (rd. 650.000 EUR pro Projekt, mittlerer österreichischer Anteil: rd. 283.000 EUR).

¹³ Die drei Kleinprojektfonds (bewilligte EFRE-Mittel: insgesamt 8,3 Mio. EUR) förderten bis 31. Dezember 2013 insgesamt 846 Projekte mit Kosten zwischen 2.000 EUR und 20.000 EUR (z.B. Sportwettkämpfe, Jugendaustausch, Wegweiser, Sitzbänke für Wanderwege).

Abbildung 7: Durchschnittliche Projektgrößen gesamt (EFRE-Mittel in EUR) sowie der österreichischen und tschechischen Projektanteile nach Aktivitätsfeldern



Quellen: ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013; ERP-Fonds, Datenstand (Bewilligungsstand, Vertragsabschluss) 31. Dezember 2013, ohne EFRE-Reservemittel; Berechnung und Darstellung: RH

In den Aktivitätsfeldern „Verkehr und regionale Erreichbarkeit“, „Tourismus, Kultur und Freizeitwirtschaft“ sowie „soziale Integration, Prävention von gesundheitlichen und sozialen Risiken“ überwog der finanzielle Anteil der tschechischen Projektpartner deutlich, in den Aktivitätsfeldern „auf Unternehmen und Innovation ausgerichtetes Umfeld und Dienstleistungen“ bzw. „nachhaltige Netzwerke und institutionelle Kooperationsstrukturen“ und bei der Technischen Hilfe jener der österreichischen Projektpartner. Mit rd. 20,4 Mio. EUR entfiel der Großteil der bis Ende 2013 vertraglich bewilligten EFRE-Mittel auf 37 Projekte im Aktivitätsfeld „Tourismus, Kultur und Freizeitwirtschaft“.

(3) Die programmteilnehmenden Länder schöpften zum 31. Dezember 2013 den österreichischen Anteil der EFRE-Mittel (ohne Technische Hilfe) – wie nachfolgende Tabelle zeigt – beinahe zur Gänze (rd. 95 %) aus:

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

**Tabelle 6: Finanzielle Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013
(EFRE-Mittel, österreichischer Anteil, nach Ländern)**

Prioritätsachsen	2007-2013	EFRE-Mittel Anteil Österreichs	davon		
			Nieder- österreich	Ober- österreich	Wien
			in Mio. EUR		
1: Sozio-ökonomische Entwicklung, Tourismus und Know-how- Transfer	geplant	19,83	9,42	6,06	4,35
	bewilligt	19,77	9,44	5,95	4,38
2: Regionale Erreichbarkeit und nachhaltige Entwicklung	geplant	16,19	7,94	3,30	4,95
	bewilligt	14,43	7,03	2,33	5,08
3: Technische Hilfe (TH)	geplant	2,30	1,11	0,60	0,59
	bewilligt	4,64	4,00	0,18	0,45
EFRE-Mittel gesamt inkl. Technische Hilfe	geplant	38,32	18,47	9,96	9,89
	bewilligt	38,84	20,47	8,46	9,91
Bewilligungsgrad	inkl. TH	101,4 %	110,4 %	85,0 %	100,2 %
	exkl. TH	95,0 %	94,9 %	88,4 %	101,7 %

Anmerkung: Der Bewilligungsstand 31. Dezember 2013 enthält nur Mittelbindungen für vom Begleitausschuss bewilligte sowie mittels EFRE-Fördervertrag zugesagte Projektmittel.

Quellen: ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013; ERP-Fonds, Datenstand 31. Dezember 2013, ohne EFRE-Reservemittel; Berechnung und Darstellung: RH

(4) Im Jahr 2013 verfügte das Programm nur eingeschränkt über EFRE-Mittel für Auszahlungen an Projektträger: Einerseits setzte die Europäische Kommission wegen zu später Vorlage des Jahreskontrollberichts 2012 (siehe TZ 33) und Schwächen im Verwaltungs- und Kontrollsystem (siehe TZ 34) ab dem Frühjahr 2013 die Zahlungsfristen für das ETZ-Programm AT-CZ aus, andererseits teilte sie den zuständigen Stellen im September 2013 auf Anfrage der Verwaltungsbehörde schriftlich mit, dass sie fällige Zahlungen an ETZ-Programme mangels ausreichender Zahlungsermächtigungen im EU-Haushalt 2013 nicht in der üblichen Frist leisten könne. Die knappe bzw. fehlende Liquidität an EFRE-Mitteln erschwerte v.a. nicht-institutionellen Projektträgern mit geringen finanziellen Ressourcen die Umsetzung ihrer ETZ-Projekte (siehe TZ 15).



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“**

(5) Die zuständigen Stellen bemühten sich bis Ende 2013 intensiv, den drohenden Verfall von EFRE-Mitteln infolge der automatischen Aufhebung nicht genutzter Mittelbindungen (n+2/n+3-Regel¹⁴) abzuwenden, indem sie der Europäischen Kommission fristgerecht Zahlungsanträge in ausreichender Höhe übermittelten. Laut Auskunft der EFRE-Monitoring-Stelle hatten die Bemühungen Erfolg.

13.2 (1) Der RH hielt fest, dass das ETZ-Programm AT-CZ bis Ende 2013 180 grenzübergreifende (österreichisch-tschechische) Projekte mit einem mittleren EFRE-Volumen von rd. 506.000 EUR (mittlerer österreichischer Projektanteil: rd. 207.000 EUR) unterstützte. Der Großteil der bewilligten EFRE-Mittel (rd. 20,4 Mio. EUR) entfiel auf 37 Projekte im Aktivitätsfeld „Tourismus, Kultur und Freizeitwirtschaft“.

(2) Der RH stellte weiters fest, dass die programmzuständigen Stellen – ungeachtet der sanktionsbedingten Aussetzung der Zahlungsfristen für das ETZ-Programm AT-CZ durch die Europäische Kommission sowie der zeitweiligen Liquiditätsengpässe der ETZ-Programme – die EFRE-Mittel des ETZ-Programms AT-CZ insgesamt bzw. den österreichischen Anteil per Ende Dezember 2013 nahezu vollständig ausschöpften (Bewilligungen des Begleitausschusses).

Der RH verwies jedoch auf das mit zunehmendem Umsetzungs- und Abrechnungsdruck erheblich steigende Fehlerrisiko und empfahl dem BKA (Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde), dem Land Niederösterreich (als Verwaltungsbehörde) sowie den Ländern Oberösterreich und Wien, diesem Fehlerrisikopotenzial rechtzeitig und angemessen – etwa durch Umschichtung von Ressourcen – entgegenzuwirken. Er verwies auf seine diesbezüglichen Empfehlungen in seinem Bericht „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“ (Reihe Bund 2013/11).

13.3 (1) *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verwaltungsbehörde die Empfehlung zur Kenntnis nehme.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung aufgegriffen.

¹⁴ Nach der n+2-Regel hebt die Europäische Kommission die nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen, für die bis 31. Dezember des zweiten Jahres (= n+2) nach der Mittelbindung kein Zahlungsantrag einging, automatisch auf. Die n+3-Regel erweitert diese Frist für Mittel aus den Jahren 2007 bis 2010 um ein weiteres Jahr.

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung

14.1 (1) Das ETZ-Programm AT-CZ setzte den EFRE-Anteil an den förderfähigen öffentlichen Ausgaben gemäß EU-Vorgabe mit maximal 85 % fest.¹⁵ Die Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich und Wien beschlossen, eine nationale Kofinanzierung in Höhe von mindestens 15 % zur Ausschöpfung ihrer EFRE-Mittelanteile bereitzustellen (siehe TZ 7). Die tatsächlich bereitgestellte nationale Kofinanzierung belief sich bis Ende 2013 auf 16,8 Mio. EUR (siehe TZ 15), das entspricht einem Anteil von 30,2 %.

(2) Österreichische Projektträger erhielten im ETZ-Programm AT-CZ – je nach Land – unterschiedlich hohe EFRE-Fördersätze. Schriftliche Kriterien zur Festlegung der Höhe des EFRE-Fördersatzes kamen nur in Niederösterreich zur Anwendung:

- Niederösterreich sah gemäß seiner Qualitätskriterien (u.a. Erfüllung der Landesstrategie, Innovationsorientierung, Erst- oder Folgeprojekt) EFRE-Fördersätze von 50 %, 75 % oder 85 % vor.
- Oberösterreich bemaß – um eine höhere Zahl an ETZ-Projekten zu fördern – den EFRE-Anteil in der Regel mit 60 % bis 70 % und gewährte maximal 15 % aus Landesmitteln. Den Restbetrag mussten die Projektträger bei anderen Förderstellen einwerben oder aus Eigenmitteln bereitstellen (siehe TZ 15).
- Wien gewährte in der überwiegenden Zahl der Fälle den maximalen EFRE-Fördersatz von 85 %.

¹⁵ Die Allg. SF-VO 2006, Art. 53 Abs. 3, sah für ETZ-Programme, bei denen mindestens ein Teilnehmer zu einem Mitgliedstaat gehörte, dessen durchschnittliches Pro-Kopf-BIP im Zeitraum 2001 bis 2003 weniger als 85 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU-25 im gleichen Zeitraum betragen hatte, einen maximalen Beteiligungsatz von 85 % vor, für alle anderen maximal 75 %.

Nachfolgende Tabelle illustriert die unterschiedlichen EFRE-Fördersätze in den überprüften Ländern:

EFRE-Fördersatz	Anzahl der Teilprojekte		
	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
unter 50 % ¹	5	1	0
ab 50 bis unter 60 %	25	3	2
ab 60 bis unter 70 %	7	25	1
ab 70 bis unter 80 %	39	23	1
ab 80 bis unter 85 %	3	0	3
85 %	19	2	27
Summe der Teilprojekte	98	54	34
EFRE-Fördersatz (Durchschnitt)	67,3 %	65,6 %	76,8 %

¹ darunter drei Teilprojekte mit EFRE-Reservemitteln, die Projektträgern bei ausreichender Programmdotierung zur Verfügung gestellt werden können

Quellen: ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013; ERP-Fonds, Datenstand (Bewilligungsstand, Vertragsabschluss) 31. Dezember 2013, ohne Technische Hilfe inkl. drei Kleinprojektfonds-Projekte; Berechnung und Darstellung: RH

Im Durchschnitt aller drei Länder belief sich der EFRE-Fördersatz auf 69,8 %.

(3) Projektträger hatten keinen automatischen Anspruch auf eine nationale Kofinanzierung. Es lag vielmehr im Ermessen der Förderstellen der Länder bzw. des Bundes, einzelnen ETZ-Projekten nationale Fördermittel zu bewilligen. Die entsprechenden Zusagen bzw. Nachweise über Eigenmittel waren bei der Antragstellung vorzulegen (siehe TZ 37). Für nicht-institutionelle Projektträger (mit geringen eigenen Ressourcen) verringerte die rasch verfügbare nationale Kofinanzierung das finanzielle Risiko aus der vergleichsweise langen Dauer bis zur Erstattung der Projektausgaben aus EFRE-Mitteln (siehe TZ 16). Umgekehrt führte der maximale EFRE-Fördersatz in Verbindung mit einer langen Vorfinanzierungsdauer in einem vom RH analysierten Fall zu gravierenden Liquiditätsproblemen des Projektträgers.

14.2 Der RH hielt fest, dass die nationale Kofinanzierung mit Stand Ende 2013 rd. 30,2 % anstatt 15 % gemäß EU-Mindestvorgabe bzw. Programmplanung betrug. Er bemerkte kritisch, dass Projektträgern im ETZ-Programm AT-CZ länderweise unterschiedlich hohe EFRE-Fördersätze gewährt wurden. In Wien lagen diese mit 76,8 % um mehr als neun bzw. elf Prozentpunkte über den Vergleichswerten von Nie-

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

derösterreich (67,3 %) bzw. Oberösterreich (65,6 %). Nur Niederösterreich verfügte über schriftliche Qualitätskriterien zur Bemessung des EFRE-Fördersatzes. Der RH bemerkte ferner, dass der maximale EFRE-Fördersatz von 85 % für nicht-institutionelle Projektträger infolge der häufig langen Vorfinanzierungsdauer ein erhöhtes Liquiditätsrisiko darstellte.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die Höhe der EFRE-Fördersätze – in Anlehnung an das niederösterreichische Modell – nach der Qualität der ETZ-Projekte zu staffeln und die Kriterien den Antragstellern bekannt zu machen. Im Hinblick auf die häufig lange Vorfinanzierungsdauer empfahl er den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien ferner, bei der Bemessung des EFRE-Anteils zudem auch auf die Liquidität der Projektträger Bedacht zu nehmen.

14.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich könne eine Staffelung der Höhe der EFRE-Fördersätze nach Qualität der ETZ-Projekte nicht weiter verfolgt werden, da in der Periode 2014-2020 aus verwaltungsökonomischen Gründen grundsätzlich ein gemeinsamer EFRE-Programmfördersatz von 85 % zur Anwendung kommen solle.*

(2) *Das Land Oberösterreich teilte mit, es habe zu Beginn der Periode 2007-2013 die EFRE-Förderintensität analog zum ETZ-Programm Österreich-Bayern begrenzt und somit eine größere Anzahl an Kooperationsprojekten mit der Tschechischen Republik fördern können. Dabei seien unterschiedliche Fördersätze je nach Projektqualität mangels Erfahrung mit dem Lead-Partner-Prinzip nicht in Betracht gezogen worden. Für die Periode 2014-2020 sei – auch auf Wunsch der tschechischen Partner – die Einführung einer einheitlichen Förderintensität von 85 % in Aussicht genommen.*

(3) *Das Land Wien teilte mit, es werde aus verwaltungsökonomischen Gründen prinzipiell am Fördersatz von 85 % festhalten.*

(4) *Die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien bekundeten übereinstimmend die Absicht, im Rahmen der Projektvorbereitung künftig verstärkt auf die Liquidität der Projektträger Bedacht nehmen zu wollen.*

14.4 Der RH entgegnete den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, dass bei der Festlegung der Fördersätze neben verwaltungsökonomischen wohl auch sachliche Erwägungen (z.B. Leistungsfähigkeit von Projektträgern, Art und Qualität von Projekten, beihilfenrechtliche Grenzen) zu berücksichtigen sind. Auch die Anreizwirkung eines hohen



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“**

EFRE-Fördersatzes – etwa auf die Struktur der Programmteilnehmer (siehe TZ 16) – sowie das erhöhte Liquiditätsrisiko für nicht-institutionelle Projektträger wären abzuwägen. Aus den genannten Überlegungen hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die Höhe der EFRE-Fördersätze zu differenzieren.

15.1 (1) Als nationale öffentliche Kofinanzierung österreichischer Projektträger kamen entweder Bundes- bzw. Landesfördermittel oder Eigenmittel der Projektträger in Betracht. Letztere mussten gemäß der Allg. SF-VO „zuschussfähige öffentliche Ausgaben“ darstellen. Laut Handbuch für Antragsteller im ETZ-Programm AT-CZ erfüllten „öffentliche Institutionen oder diesen äquivalente Institutionen“ dieses Kriterium.

(2) Gemäß Leitfaden des BKA galten Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände als „öffentliche“ Projektträger. Unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. Kontrollzuständigkeit des RH) galten Projektträger als „quasi-öffentlich“ (z.B. Universitäten, Kammern). Alle anderen zählten zur Kategorie der „privaten“ Projektträger.

(3) „Öffentliche“ Projektträger konnten die nationale Kofinanzierung aus Eigenmitteln und „quasi-öffentliche“ aus Eigenmitteln oder auch nationalen Fördermitteln darstellen. Kofinanzierungserklärungen über Eigenmittel stellten die Antragsteller selbst aus. „Private“ Projektträger mussten bei Antragstellung Zusagen von Landes- oder Bundesförderstellen vorweisen. Folgende Beispiele dienen zur Illustration:

Teilprojekt A (Aktivitätsfeld „Entwicklung der Humanressourcen, Arbeitsmarkt, Bildung und Qualifizierung“):

Eine Fachabteilung der Landesverwaltung fungierte als „öffentlicher“ Projektpartner. Zur Finanzierung des Projektanteils sah der EFRE-Fördervertrag 300.000 EUR EFRE-Mittel sowie rd. 400.000 EUR Eigenmittel des Projektpartners (Landesbudget) vor.

Teilprojekt B (Aktivitätsfeld „Entwicklung der Humanressourcen, Arbeitsmarkt, Bildung und Qualifizierung“):

Einer Bildungseinrichtung – als juristische Person öffentlichen Rechts „quasi-öffentlicher“ Projektpartner – wurden zur Finanzierung ihres Projektanteils gemäß EFRE-Fördervertrag 325.000 EUR EFRE-Mittel gewährt sowie 325.000 EUR als Eigenmittel anerkannt. Die Einrichtung finanzierte sich u.a. aus eigenen Einnahmen, Finanzierungsbeiträgen des Landes und Sponsorgeldern.

Teilprojekt C (Aktivitätsfeld „Nachhaltige Netzwerke und institutionelle Kooperationsstrukturen“):

Ein Forschungsverein erhielt als „privater“ Projektträger zur Finanzierung seines Projektanteils gemäß EFRE-Fördervertrag aus EFRE-Mitteln rd. 380.000 EUR sowie 67.500 EUR aus nationalen Fördermitteln. Letztere stammten von vier nationalen Förderstellen: je 30.000 EUR von zwei Bundesministerien sowie 2.500 EUR bzw. 5.000 EUR von zwei Landesstellen.

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

(4) Der Betrag der nationalen öffentlichen Kofinanzierung für österreichische Projektträger belief sich zum 31. Dezember 2013 in Summe auf rd. 16,8 Mio. EUR, davon 9,6 Mio. EUR (rd. 57 %) Eigenmittel „öffentlicher“ bzw. „quasi-öffentlicher“ Projektträger und 7,2 Mio. EUR (rd. 43 %) Bundes- bzw. Landesfördermittel.

(5) Wie nachstehender Tabelle zu entnehmen ist, waren knapp drei Viertel der österreichischen Projektträger (107 Lead- bzw. Projektpartner mit EFRE-Förderungen¹⁶ bis Ende 2013) als „öffentlich“ bzw. „quasi-öffentlich“ zu klassifizieren, darunter viele landeseigene bzw. landesnahe Projektträger. Auf diese Gruppe entfielen mehr als drei Viertel der 186 österreichischen Teilprojekte¹⁷ und knapp 80 % der bis Ende 2013 dafür bewilligten EFRE-Mittel (österreichischer Anteil) in Höhe von 34,4 Mio. EUR.

Niederösterreich lag – v.a. aufgrund der Teilnahme von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden – beim Anteil der „öffentlichen Projektträger“ (29,4 %) und deren EFRE-Mittelanteil (19,5 %) deutlich vor Oberösterreich (mit 11,4 % bzw. 11,0 %) bzw. vor Wien (mit 14,3 % bzw. 18,5 %). Beim Anteil der „quasi-öffentlichen“ Projektträger nahm Wien – wegen der Teilnahme von Fachhochschulen und Universitäten – mit 61,9 % den Spitzenrang ein.

¹⁶ ohne Projektpartner, die für ihre Teilprojekte keine EFRE-Mittel in Anspruch nahmen bzw. keine Kosten abrechneten (z.B. österreichischer Projektträger beteiligt sich an Infrastrukturprojekt mit ausschließlich koordinativer Funktion)

¹⁷ EFRE-geförderte österreichische Teilprojekte in den 180 grenzübergreifenden ETZ-Projekten bis Ende 2013 (vgl. TZ 13)



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“

Tabelle 8: Projektträger, Teilprojekte und EFRE-Mittel nach Ländern, ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 (österreichischer Programmteil)				
Projektträger nach Status und zuordenbare EFRE-Mittelanteile	Nieder-österreich	Ober-österreich	Wien	gesamt (AT-Teil)
Projektträger (Anzahl)	51	35	21	107
<i>davon</i>	<i>in %</i>			
„öffentliche“ Projektträger	29,4	11,4	14,3	20,6
„quasi-öffentliche“ Projektträger	45,1	60,0	61,9	53,3
„private“ Projektträger	25,5	28,6	23,8	26,2
Teilprojekte (Anzahl)	98	54	34	186
<i>davon</i>	<i>in %</i>			
„öffentliche“ Projektträger	29,6	14,8	17,6	23,1
„quasi-öffentliche“ Projektträger	51,0	61,1	58,8	55,4
„private“ Projektträger	19,4	24,1	23,5	21,5
EFRE-Mittel (in Mio. EUR)	16,7	8,3	9,5	34,4
<i>davon</i>	<i>in %</i>			
„öffentliche“ Projektträger	19,5	11,0	18,5	17,2
„quasi-öffentliche“ Projektträger	58,9	71,3	60,5	62,3
„private“ Projektträger	21,6	17,8	21,1	20,5

Quellen: ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013; ERP-Fonds, Datenstand (Bewilligungsstand) 31. Dezember 2013, ohne Technische Hilfe inkl. der drei Kleinprojektfonds

Oberösterreich wies in der Gruppe der „privaten“ Projektträger mit 28,6 % den höchsten Anteil auf, allerdings entfielen auf diese nur 17,8 % der EFRE-Mittel.

(6) Kommissionsdienststellen empfahlen Österreich in ihrer Stellungnahme zur Vorbereitung der grenzübergreifenden ETZ-Programme 2014-2020¹⁸, u.a. Ansätze für die Einbindung von privaten Partnern auszuarbeiten.

15.2 Der RH hielt fest, dass in den drei überprüften Ländern knapp 80 % der bis Ende 2013 bewilligten EFRE-Mittel (von rd. 34,4 Mio. EUR) der Gruppe der „öffentlichen“ und „quasi-öffentlichen“ Projektträger (die rd. 74 % der Projektträger ausmachten) zugute kamen. Auf die Gruppe

¹⁸ „Stellungnahme der Kommissionsdienststellen zur Entwicklung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme in Österreich für den Zeitraum 2014-2020“, Herbst 2013, S. 14

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

der „privaten“ Projektträger (rd. 26 %) entfielen rd. 21 % der bewilligten EFRE-Mittel.

Er wies ferner darauf hin, dass österreichische Projektträger, die gemäß ETZ-Programm AT-CZ als „öffentlich“ oder „quasi-öffentlich“ galten, die Möglichkeit hatten, die geforderte nationale Kofinanzierung zum Teil oder zur Gänze in Form von Eigenmitteln aufzubringen. „Private“ Projektträger benötigten dagegen eine nationale Kofinanzierung aus Bundes- bzw. Landesfördermitteln. Die nationale öffentliche Kofinanzierung österreichischer Projektträger belief sich mit Ende 2013 in Summe auf rd. 16,8 Mio. EUR, davon entfielen über die Hälfte (9,6 Mio. EUR bzw. rd. 57 %) auf Eigenmittel „öffentlicher“ bzw. „quasi-öffentlicher“ Projektträger und 7,2 Mio. EUR (rd. 43 %) auf Bundes- bzw. Landesfördermittel.

Der RH bemerkte kritisch, dass eine stärkere Teilnahme „privater“ Projektträger die Erreichung von Programmzielen, etwa die Umsetzung von wirtschafts- und innovationsbezogenen Aktivitäten, hätte begünstigen können (siehe TZ 50). Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, in der Programmperiode 2014-2020 günstigere Voraussetzungen und Anreize für eine stärkere Beteiligung „privater“ Projektträger am ETZ-Programm AT-CZ zu schaffen.

15.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich schaffe die Anwendung des Gesamtkostenprinzips (öffentliche und private Finanzierung) in der Periode 2014-2020 günstigere Voraussetzungen für eine stärkere Beteiligung privater Projektträger.*

(2) Das Land Oberösterreich teilte mit, dass es sich in Abstimmung mit den anderen Bundesländern dazu entschlossen habe, die Teilnahme privater Projektträger zu ermöglichen. Der Empfehlung des RH werde durch das Gesamtkostenprinzip Rechnung getragen. Dieses ermögliche, auch private Mittel als nationale Kofinanzierung einzubringen, womit die Suche nach einer öffentlichen Kofinanzierung entfalle.

(3) Das Land Wien merkte an, dass sich Voraussetzungen und Vorgaben für potenzielle private Projektträger auch in der Periode 2014-2020 nicht ändern würden (z.B. Einhaltung des EU-Beihilfenrechts und des österreichischen Vergaberechts, lange Vorfinanzierungszeiten oder die Verpflichtung, Projektergebnisse zu veröffentlichen).

15.4 Der RH bemerkte gegenüber dem Land Wien, dass die Geltung des EU-Beihilfenrechts und des österreichischen Vergaberechts kein Spezifikum von EU-Programmen ist und dass die Belastung von Projekt-



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“**

trägern aufgrund langer Vorfinanzierungszeiten durch nationale Maßnahmen (siehe TZ 14) wenigstens zum Teil abgedeckt werden kann.

Vorfinanzierung der EFRE-Mittel und Zwischenfinanzierung

16.1 (1) Projektträger mussten ihre Ausgaben bis zu deren Erstattung vorfinanzieren. Die Dauer der Vorfinanzierung betrug im ETZ-Programm AT-CZ etwa zwölf Monate und verlängerte sich u.a. bei Problemen einzelner Projektpartner, personellen Engpässen einzelner Stellen der First Level Control (FLC) und Liquiditätsengpässen des Programms (siehe TZ 13). Die Vorfinanzierung der EFRE-Mittel stellte für nicht-institutionelle Projektträger ein höheres finanzielles Risiko als für institutionelle („öffentliche“ oder „quasi-öffentliche“) Projektträger dar.

(2) Niederösterreich gewährte Projektträgern in grenzübergreifenden ETZ-Programmen mit niederösterreichischer Beteiligung ab 2009 eine Zwischenfinanzierung aus Landesmitteln als Anreiz und Unterstützung zur Teilnahme (ausgenommen Bundesstellen und Landesabteilungen). Die Vorlage der von der FLC-Stelle vorab auf Vollständigkeit geprüften Zwischenabrechnungen berechnete die Berechtigung zur Beantragung einer zinsfrei rückzahlbaren Zwischenfinanzierung von bis zu 25 % der vertraglich genehmigten EFRE-Mittel (Mindestbetrag: 20.000 EUR). Die finanzielle Lage der Projektträger bildete kein Kriterium für die Zuerkennung dieser Unterstützung. Die Rückzahlung erfolgte spätestens mit Vorlage der letzten Abrechnung bzw. Ende der Projektdurchführung.

(3) Angesichts der Zahlungsengepässe der ETZ-Programme im Jahr 2013 (siehe TZ 13) beschloss der Wiener Gemeinderat am 13. Dezember 2013 eine Überbrückungshilfe für grenzübergreifende ETZ-Programme, an denen das Land Wien teilnahm. Wiener Projektträger im ETZ-Programm AT-CZ konnten demnach für bereits kontrollierte (zertifizierte) Projektausgaben eine Vorfinanzierung aus Landesmitteln beantragen. Dabei war u.a. die finanzielle Lage des Projektträgers zu beurteilen.

(4) Oberösterreich gewährte ETZ-Projekten keine Zwischenfinanzierung und verwies in diesem Zusammenhang auf einen früheren Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz, der eine Vorfinanzierung von EU-Mitteln ausschloss.

16.2 Der RH stellte fest, dass Projektträger ihre Projektausgaben bis zu deren Erstattung etwa zwölf Monate vorfinanzierten. Diese Zeitspanne verlängerte sich u.a. bei Problemen einzelner Projektpartner, personellen Engpässen einzelner FLC-Stellen und Liquiditätsengpässen des Programms. Er hielt fest, dass Niederösterreich Projektträgern ab 2009

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

eine Zwischenfinanzierung, Wien ab Ende 2013 eine Überbrückungshilfe gewährte.

Der RH bemängelte, dass die niederösterreichische Zwischenfinanzierung, die v.a. einen Anreiz zur Teilnahme bezweckte, nicht auch auf den tatsächlichen Finanzierungsbedarf der Projektträger abstellte. Er empfahl dem Land Niederösterreich, bei der Zuerkennung einer Zwischenfinanzierung – in Anlehnung an das Modell des Landes Wien – auch auf die finanzielle Lage der Projektträger und deren Finanzierungsbedarf Bedacht zu nehmen.

16.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es auf die finanzielle Lage der Projektträger und deren Finanzierungsbedarf insofern bereits Bedacht genommen, als die Zwischenfinanzierung des Landes nur für private Projektträger und nicht für Bundes- oder Landesstellen zur Verfügung stünde. Der Empfehlung, sich an das Modell des Landes Wien anzulehnen, werde daher nicht gefolgt.*

16.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass mehrere Gemeinden und einzelne Städte sowie landesnahe Einrichtungen Zwischenfinanzierungen erhielten. Er hielt daher an seiner Empfehlung, vor Gewährung einer Zwischenfinanzierung auch die finanzielle Lage der Projektträger und deren tatsächlichen Finanzierungsbedarf zu beurteilen, fest.

Aufwand zur Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ

17.1 (1) Gemäß EU-Vorgabe konnten Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung (Monitoring), Evaluierung, Kontrolle sowie Information (Publizität) der ETZ-Programme sowie Maßnahmen zum Ausbau der Verwaltungskapazitäten für den Einsatz der Strukturfonds aus der sogenannten „Technischen Hilfe“ (TH) finanziert werden. Diese durfte die Obergrenze von 6 % der EFRE-Mittel von ETZ-Programmen nicht überschreiten.

(2) Das ETZ-Programm AT-CZ sah gemäß EU-Vorgabe 6 % der EFRE-Mittel (rd. 6,5 Mio. EUR) für derartige Maßnahmen vor. Inklusive nationale Kofinanzierung (rd. 1,1 Mio. EUR) standen beiden Mitgliedstaaten insgesamt rd. 7,6 Mio. EUR zur Verfügung. Schon vor Programmbeginn erachteten die in Österreich zuständigen Stellen diese Mittel für nicht ausreichend, um daraus die von Österreich wahrzunehmenden Programmbehörden-Funktionen¹⁹ zu finanzieren.

¹⁹ Verwaltungsbehörde inkl. Gemeinsames Technisches Sekretariat, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“**

(3) Die Maßnahmen der Technischen Hilfe kamen beiden Mitgliedstaaten gleichermaßen zugute, abwicklungstechnisch fielen jedoch rd. 71 % der bis Ende 2013 bewilligten Ausgaben von rd. 7,6 Mio. EUR – wegen der in Österreich angesiedelten Programmbehörden – in österreichische Verantwortung und dienten für folgende Zwecke:

- Aufwand der Verwaltungsbehörde (siehe TZ 28);
- Werkvertrag des Gemeinsamen Technischen Sekretariats: Da das vertraglich vereinbarte Werkentgelt keine Ausfinanzierung für die gesamte Programmdauer erlaubte, erfolgte im November 2013 eine Umschichtung von Mitteln der Technischen Hilfe (siehe TZ 29);
- EFRE-Monitoring im Auftrag der Bescheinigungsbehörde (siehe TZ 32);
- Teile des Aufwands der Regionalen Koordinierungsstellen und FLC-Stellen (siehe TZ 30 und 31) der programmteilnehmenden Länder.

(4) Über die Technische Hilfe hinaus flossen auf österreichischer Seite weitere Mittel sowohl aus sogenannten intermediären (zwischen geschalteten) ETZ-Projekten als auch nationale Budgetmittel in die Programmverwaltung und -durchführung ein.

(5) Nachstehende Tabelle stellt wesentliche Aufwandspositionen der Programmverwaltung und -durchführung auf Basis vertraglich bewilligter EFRE- und nationaler Mittel (originäre Technische-Hilfe-Mittel und Mittel aus intermediären Projekten; 7,1 Mio. EUR) sowie die nach Schätzung des RH dafür zusätzlich außerhalb des Programms aufgewendeten Mittel aus Bundes- und Landesbudgets (1,3 Mio. EUR) dar:

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Tabelle 9: Aufwand zur Verwaltung und Durchführung des ETZ-Programms AT-CZ (österreichischer Programmteil)	
1. Finanzierung innerhalb des Programmbudgets (EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung)	bewilligte Mittel (Österreich)
Technische Hilfe-Projekte¹: - Verwaltungsbehörde, - Gemeinsames Technisches Sekretariat, - EFRE-Monitoring sowie - Leistungen der Regionalen Koordinierungsstellen und FLC-Stellen intermediäre ETZ-Projekte zur Entwicklung originärer ETZ-Projekte: v.a. Information, Beratung und Betreuung von Antragstellern und Projektträgern, Netzwerkbildung, Administration der Kleinprojektfonds: - in Niederösterreich: Projekt RECOM CZ-AT - in Oberösterreich: EUREGIO-Projekte intermediäre ETZ-Projekte zur Programm- und Strategieentwicklung: - in Niederösterreich und Oberösterreich: Europaregion Donau-Moldau (EDM) und EDM konkret ² - in Niederösterreich und Wien: Partner AT-CZ PRO 2013+ ³ externe Prüfer zur Unterstützung der FLC-Stelle Wien	rd. 7,1 Mio. EUR, davon - EFRE-Mittel: rd. 5,1 Mio. EUR - nationale Kofinanzierung: rd. 2 Mio. EUR - -
2. Finanzierung außerhalb des Programmbudgets (nationale Budgetmittel des Bundes und der Länder) u.a. für	vom RH geschätzte Ausgaben (Österreich)
Personalaufwand von Programmbehörden und -stellen in Österreich: Prüfbehörde und Bescheinigungsbehörde, einzelne Mitarbeiter der FLC-Stellen und Regionalen Koordinierungsstellen externe Prüfer zur Unterstützung der Programmbehörden im BKA: - Prüfbehörde - Bescheinigungsbehörde Vor- und Zwischenfinanzierung der EFRE-Mittel: (siehe TZ 16) - Instrument zur Zwischenfinanzierung (Land Niederösterreich) - Überbrückungshilfe (Land Wien)	rd. 1,3 Mio. EUR - -
Summe	rd. 8,4 Mio. EUR

¹ anteilige Kosten der österreichischen Programmteilnahme: 50 % der Kosten der Verwaltungsbehörde, des Gemeinsamen Technischen Sekretariats sowie des EFRE-Monitorings beim ERP-Fonds

² Projekte u.a. zur Analyse von Strukturen, Potenzialen, Zielen und Strategien für die „Europaregion“ auf dem Gebiet Bayerns, Südböhmens, Nieder- und Oberösterreichs sowie zur Entwicklung von Schlüsselprojekten

³ Projekt u.a. zur Analyse von Potenzialen und Netzwerken der Regionen Wien, Niederösterreich, Südmähren und Vysocina und Definition gemeinsamer Strategie, Empfehlungen und Schlüsselprojekte

Quellen: ETZ-Programm AT-CZ; überprüfte Stellen; Berechnung und Darstellung: RH

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“**

Die für Programmverwaltung und -durchführung bis 31. Dezember 2013 bewilligten EFRE-Mittel (siehe Tabelle 9, Punkt 1) in Höhe von zumindest rd. 5,1 Mio. EUR (für insgesamt 21 Projekte der Technischen Hilfe bzw. intermediäre Projekte) stellten 13,8 % der insgesamt bewilligten EFRE-Mittel (österreichischer Anteil) dar²⁰. Dazu kamen nationale Kofinanzierungsmittel von rd. 2,0 Mio. EUR. Der Gesamtaufwand für Programmverwaltung und -durchführung im engeren und weiteren Sinn innerhalb des ETZ-Programms AT-CZ (österreichischer Anteil) belief sich daher auf rd. 7,1 Mio. EUR.

Für die außerhalb des ETZ-Programms AT-CZ aus nationalen Budgets finanzierten Personalkosten der programMZuständigen Stellen in Österreich ermittelte der RH gemäß Angaben des BKA und der überprüften Länder einen Betrag von rd. 1,3 Mio. EUR.

Der gesamte, Österreich zurechenbare Aufwand für Programmverwaltung und -durchführung (EFRE-Mittel, nationale Kofinanzierung, nationale Budgetmittel außerhalb des ETZ-Programms AT-CZ) belief sich lt. Schätzung des RH auf mindestens rd. 8,4 Mio. EUR. Bezogen auf die bis Ende 2013 bewilligten originären 162 ETZ-Projekte ergab dies im Durchschnitt einen Betrag von rd. 52.000 EUR pro Projekt.

- 17.2 Der RH bielt fest, dass das ETZ-Programm AT-CZ für Maßnahmen der Programmverwaltung und -durchführung (Technische Hilfe) die zulässige EU-Obergrenze von 6 % der EFRE-Mittel (rd. 6,5 Mio. EUR) in Anspruch nahm. Zusätzlich steuerten die Programmpartner die erforderliche nationale Kofinanzierung von 1,1 Mio. EUR bei. Die zuständigen Stellen in Österreich erachteten den damit in Summe verfügbaren Betrag von 7,6 Mio. EUR schon vor Programmbeginn für nicht ausreichend und setzten weitere Mittel aus dem Programm – in Form eigener (intermediärer) Projekte zur Beratung, Entwicklung und Vernetzung von ETZ-Projekten bzw. zur Programmentwicklung – sowie nationale Budgetmittel außerhalb des Programms ein.

Der RH schätzte, dass sich die für Programmverwaltung und -durchführung im engeren und weiteren Sinn bewilligten Kosten auf mindestens 13,8 % der Österreich bzw. österreichischen Projektträgern zurechenbaren EFRE-Mittel beliefen. Er kritisierte, dass Österreich damit deutlich über der EU-Obergrenze für Technische Hilfe (6 % des EFRE-Programmbudgets) lag. Rechnerisch entfiel auf jedes der bis Ende 2013 vertraglich bewilligten, originären 162²¹ ETZ-Projekte allein von öster-

²⁰ Basis sind die rd. 38,8 Mio. EUR vertraglich bewilligter EFRE-Mittel abzüglich 50 % der darin enthaltenen Technischen Hilfe für Programmbehörden (rd. 1,9 Mio. EUR), die anteilig dem tschechischen Programmpartner zuzurechnen sind.

²¹ ohne Projekte der Technischen Hilfe, intermediäre Projekte bzw. Kleinprojektfonds

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

reichischer Seite ein Aufwand von mindestens rd. 52.000 EUR für Verwaltung und Kontrolle, Information, Beratung, Betreuung und Vernetzung sowie Programm- und Strategieentwicklung.

Der RH empfahl dem BKA als EFRE-zuständigem Bundesministerium sowie den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, den Aufwand für die Verwaltung und Durchführung des ETZ-Programms AT-CZ auf österreichischer Seite im Hinblick auf die Steigerung der Effizienz und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes gesamthaft zu analysieren und künftig mit der für die Technische Hilfe vorgegebenen Obergrenze das Auslangen zu finden, wobei den Kernaufgaben (insbesondere der Programmbehörden und der FLC-Stellen) Priorität einzuräumen wäre.

17.3 (1) *Das Land Niederösterreich nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und hielt fest, dass es für die Finanzierung des Kernmanagements aus der Technischen Hilfe die Obergrenze von 6 % nicht überschreiten werde.*

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung, den Programmverwaltungsaufwand zu analysieren, aufgegriffen werde und bereits zu intensiven Verhandlungen mit den tschechischen Programmpartnern geführt habe, u.a. über Fragen der Verwendung von Mitteln der Technischen Hilfe für Tätigkeiten außerhalb der Kernaufgaben der Programmverwaltung. Ferner sei die Laufzeit des ETZ-Programms 2014-2020 gemäß EU-Verordnung um ein Jahr (de facto bis 2023) verlängert worden, jedoch ohne Erhöhung bzw. Indexierung der Mittel der Technischen Hilfe.

Aus Sicht des Landes Oberösterreich seien die Projekte „Europaregion Donau-Moldau“ und „EDM konkret“ jedoch nicht der Programmentwicklung und kostenmäßig daher nicht der Programmverwaltung zurechenbar. Es gehe bei diesen Projekten ausschließlich um die Entwicklung einer gemeinsamen „Mezzoregion“ (zwischen Makro und Mikro) im Dreieck der europäischen Metropolregionen Wien, Prag und München. Es handle sich auch nicht um Vorbereitungsprojekte für die Periode 2014-2020, da die Themen der Mezzoregion wesentlich breiter als jene des künftigen ETZ-Programms seien. Auch die Tätigkeit des Regionalmanagements Oberösterreich (Euregio-Projekte) gehe über die Beratung von Projekten hinaus, weshalb nicht alle Kosten der Programmverwaltung zuzurechnen seien. Der Betrag von 52.000 EUR Verwaltungskosten pro Projekt (oder 13,8 % Kosten für Programmverwaltung und -durchführung) sei nach Auffassung des Landes Oberösterreich jedenfalls zu hoch.



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“

(3) Das Land Wien teilte mit, es werde die Empfehlung des RH aufgreifen, wies jedoch darauf hin, dass die Programmstellen in der Periode 2014-2020 – unabhängig von der Höhe des Programmbudgets – zusätzliche Kontroll- und Verwaltungs- sowie Berichtspflichten zu erfüllen hätten. Es werde dadurch schwieriger, mit der für die Technische Hilfe vorgegebenen fixen Obergrenze das Auslangen zu finden.

17.4 (1) Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass nicht nur das Kernmanagement, sondern die Gesamtkosten der Programmverwaltung und -durchführung im engeren und weiteren Sinne die Obergrenze von 6 % des Programmbudgets nicht überschreiten sollten. Um mit den verfügbaren Mitteln der Technischen Hilfe das Auslangen zu finden, wäre die Effizienz und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes zu steigern sowie den Kernaufgaben Priorität vor sonstigen Aufgaben einzuräumen.

(2) Der RH erwiderte dem Land Oberösterreich, er habe die genannten EDM-Projekte aufgrund ihres intermediären Charakters der Programmentwicklung bzw. -verwaltung zugeordnet. Beide Projekte dienten der Entwicklung künftig u.a. im ETZ-Programmgebiet AT-CZ durchzuführender Schlüsselprojekte. Im Übrigen würde der prozentuelle Anteil der bewilligten EFRE-Mittel für Technische Hilfe selbst bei Herausnahme der beiden EDM-Projekte mit rd. 12 % weiterhin das Doppelte der EU-Vorgabe betragen. Der Betrag von rd. 52.000 EUR pro Projekt umfasste zudem, d.h. über die EFRE-Mittel hinaus, die nationale Kofinanzierung sowie die von Bund und Ländern außerhalb des ETZ-Programms AT-CZ bereitgestellten Mittel für die gesamte Programmverwaltung und -durchführung im engeren und weiteren Sinn (d.h. Verwaltung, Kontrolle, Information, Beratung, Betreuung, Vernetzung sowie Programm- und Strategieentwicklung).

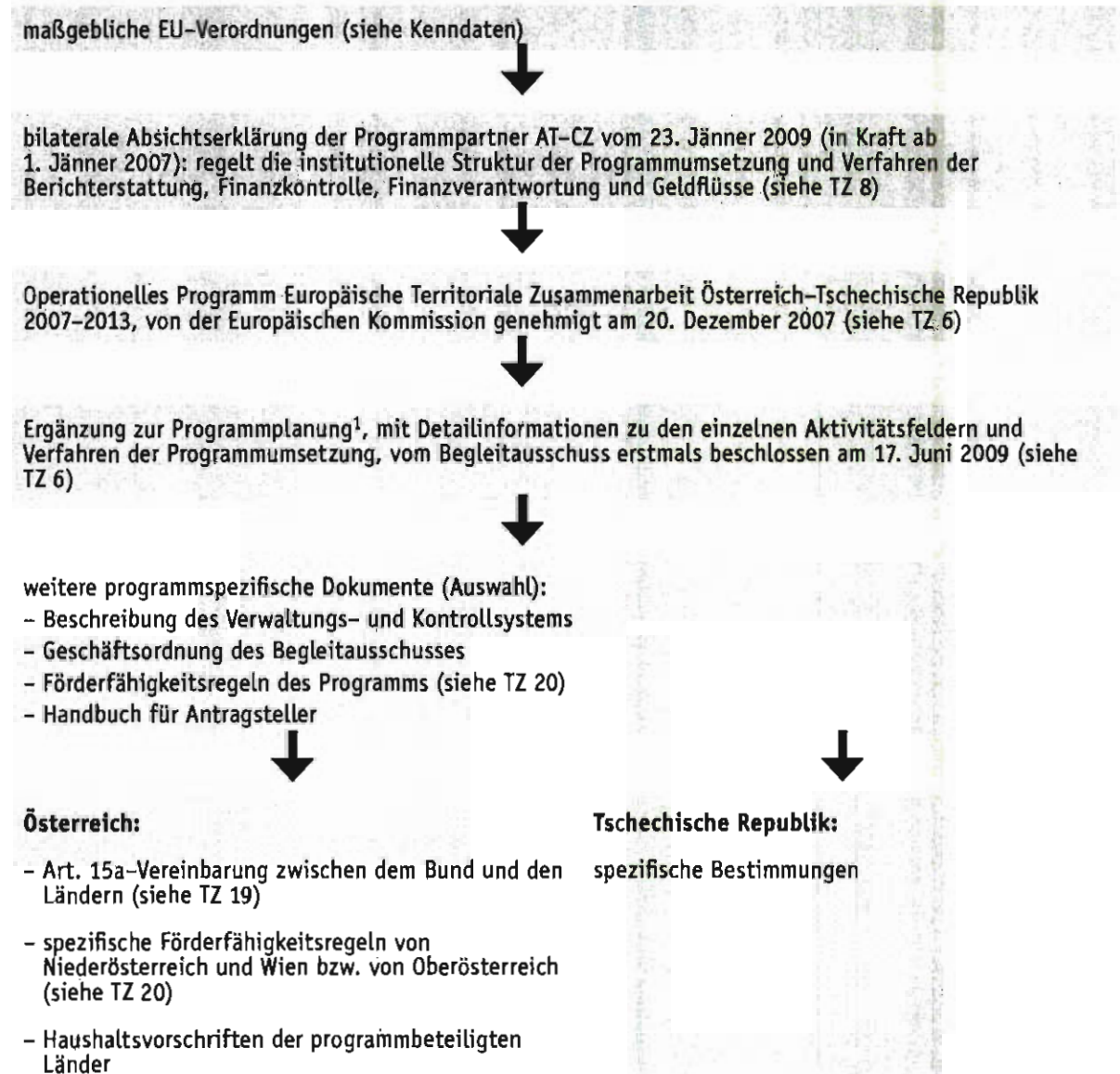
Rechtliche
Rahmenbedingungen

Überblick

18 Der rechtliche Rahmen für das ETZ-Programm AT-CZ regelte die Programmumsetzung, die im Wege eines komplexen Mehr-Ebenen-Systems mit vertikalen und horizontalen Schnittstellen (Europäische Kommission, EU-Programmbehörden, zwei Mitgliedstaaten, sechs Programmregionen – davon auf österreichischer Seite drei Bundesländer) erfolgte. Nachstehende Abbildung illustriert wesentliche Elemente der rechtlichen Rahmenbedingungen:

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Abbildung 8: Der rechtliche Rahmen des Programms ETZ AT-CZ 2007-2013



¹ Die Ergänzung zur Programmplanung ist kein verpflichtend zu erstellendes Dokument. Sie diente als Basis für die Erstellung eines Handbuchs für Projektträger und der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems.

Quellen: EU-Verordnungen; Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem; bilaterale Absichtserklärung; Programmdokumente; Darstellung: RH



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“**

Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG

19.1 (1) Zur Umsetzung der EU-Strukturfonds 2007-2013, u.a. der EFRE-Programme²², schlossen Bund und Länder eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG²³ (15a-Vereinbarung). Diese regelte das Zusammenwirken und die Verantwortung des Bundes und der Länder bei der Verwaltung und Kontrolle der EFRE-Mittel mit dem Ziel, die Einhaltung der diesbezüglichen EU-Vorgaben sicherzustellen. Im Herbst 2013 begann unter Federführung des BKA die Erarbeitung der ETZ-spezifischen Eckpunkte der 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2014-2020.

(2) Die 15a-Vereinbarung für die Periode 2007-2013 orientierte sich überwiegend am Abwicklungsmodell der EFRE-Regionalprogramme, das sich von jenem der ETZ-Programme jedoch deutlich unterschied:

²² EFRE-Regionalprogramme (Phasing Out-Programm Burgenland 2007-2013 sowie acht Länderprogramme zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit 2007-2013) und ETZ-Programme

²³ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007-2013, BGBl. I Nr. 60/2008 vom 2. Mai 2008

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Tabelle 10: Modelle zur Abwicklung von EFRE-Förderungen, Programmperiode 2007-2013	
EFRE-Förderungen in EFRE-Regionalprogrammen	EFRE-Förderungen in grenzübergreifenden ETZ-Programmen
Förderstellen des Bundes bzw. der Länder waren formell zwischengeschaltete Stellen der Verwaltungsbehörde; Förderstellen-Funktionen für EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung lagen jeweils in einer Verantwortung:	Die Verwaltungsbehörde hatte in der Regel (z.B. ETZ-Programm AT-CZ) keine formell zwischengeschalteten Förderstellen; Regionale Koordinierungsstellen ergänzten und unterstützten arbeitsteilig die Tätigkeiten der Verwaltungsbehörde; EFRE-Förderstellen-Funktionen verteilten sich auf mehrere Akteure, die nationale Kofinanzierung erfolgte davon getrennt:
fachlich zuständige verantwortliche Förderstelle (auf Basis einer Richtlinie oder Einzelentscheidung): 1. Information und Beratung der Antragsteller 2. Entgegennahme und Prüfung der Förderanträge 3. (Einholung der) Bewilligung der EFRE- und der nationalen Mittel 4. Förderanbot und Fördervertrag 5. Veranlassung der Mittelauszahlung 6. Kontrolle der Zwischen- und Endabrechnungen	Verwaltungsbehörde inkl. GTS: - Information und Beratung der Antragsteller - Entgegennahme und Prüfung der EFRE-Förderanträge - Förderanbot und EFRE-Fördervertrag Begleitausschuss: - Bewilligung der EFRE-Mittel Regionale Koordinierungsstellen: - Information und Beratung der Antragsteller - Unterstützung bei der Entgegennahme und Prüfung der EFRE-Förderanträge FLC-Stellen der programm beteiligten Länder: - Kontrolle der EFRE-Zwischen- und Endabrechnungen - Bestätigung der Ausgaben zur Veranlassung der Mittelauszahlung durch den Lead-Partner Förderstellen (Bund bzw. Land): - alle Förderstellen-Funktionen für die nationale Kofinanzierung eines grenzübergreifenden ETZ-Projekts

Quellen: Unterlagen der überprüften Stellen; ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Insbesondere stellte sich die Projektabwicklung im ETZ-Programm AT-CZ im Vergleich zu den EFRE-Regionalprogrammen als fragmentiert dar: Die Verantwortung verteilte sich auf nationale bzw. supranationale Programm-Akteure und wechselte je nach Abwicklungsphase, die Vergabe von EFRE- und nationalen Mitteln erfolgte getrennt. Das ETZ-Programm AT-CZ sah keine zwischengeschalteten Förderstellen der Verwaltungsbehörde vor. Die Arbeitsteilung zwischen der Verwaltungsbehörde inkl. Gemeinsames Technisches Sekretariat (GTS) einerseits und den Regionalen Koordinierungsstellen andererseits (siehe TZ 28 und 30) beruhte nicht auf einer formellen, schriftlichen Aufgabendelegation gemäß 15a-Vereinbarung.

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

(3) Die 15a-Vereinbarung galt für ETZ-Programme der Periode 2007–2013, „sofern die Durchführung in der Verantwortung der Vertragspartner“ (d.h. Bund und Länder) lag. Dieses Kriterium war aufgrund der Teilnahme Österreichs an grenzübergreifenden ETZ-Programmen in jedem Fall erfüllt, da die Durchführung der FLC-Kontrollen (siehe TZ 31) immer in der Verantwortung des Mitgliedstaats lag. Gemäß 15a-Vereinbarung hatten Bund und Länder die Funktionsfähigkeit der benannten Programmbehörden sicherzustellen; eine vergleichbare Regelung zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der FLC-Stellen fehlte (siehe TZ 31 und 43).

(4) Mit der sukzessiven Regionalisierung von Programmbehörden-Funktionen des BKA – etwa der Übertragung der Verwaltungsbehörde für das ETZ-Programm AT-CZ ab dem Jahr 2007 bzw. der Bescheinigungsbehörde ab dem Jahr 2014 auf das Land Niederösterreich (siehe TZ 32 und 47) – veränderten sich auch die Rolle und Verantwortung sowie die Aufgaben von Bund und Ländern als Vertragspartner der 15a-Vereinbarung.

(5) Bezüglich der Wahrnehmung von EU-Programmbehörden²⁴-Funktionen und anderer ETZ-spezifischer Regelungen verwies die 15a-Vereinbarung auf Festlegungen in den jeweiligen ETZ-Programmen. Für das ETZ-Programm AT-CZ fanden sich diese im genehmigten Programmdokument und in ergänzenden Unterlagen. Redundante Textpassagen, widersprüchliche Formulierungen sowie fehlende Zusammenhänge und Bezugnahmen zwischen den einzelnen Dokumenten beeinträchtigten die Nachvollziehbarkeit der Verweise der 15a-Vereinbarung.

(6) Die 15a-Vereinbarung enthielt Bestimmungen zum dezentralen System der FLC-Kontrollen in ETZ-Programmen (siehe TZ 31 und 43). Dabei übernahm das programmeteiligte Land als „koordinierende Prüfstelle“ folgende Aufgaben:

- Koordination der FLC-Prüfaufgaben für die dem Land (nach Sitz des Begünstigten, Projektstandort und -wirkung) zuordenbaren Teile der grenzüberschreitenden Projekte,
- Gewährleistung der Qualität der FLC-Kontrollen durch Anwendung entsprechender Prüfmaßstäbe oder einvernehmliche Betrauung einer anderen Prüfstelle mit fallspezifischer Prüferfahrung oder Untersagung der Auszahlung von EFRE-Mitteln,

²⁴ Verwaltungsbehörde inkl. Gemeinsames Technisches Sekretariat, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

- Ansprechpartner der österreichischen Vertreter im Begleitausschuss zur Herstellung des Einvernehmens über die Wahrnehmung der FLC-Prüfaufgaben vor Genehmigung eines Vorhabens im Begleitausschuss sowie
- Ansprechpartner für die Programmbehörden.

(7) Die 15a-Vereinbarung regelte die dezentrale, verursachergerechte Tragung der Haftung des Mitgliedstaats Österreichs für die allfällige Erstattung von Strukturfondsmitteln an den EU-Haushalt bzw. von Vermögensverlusten infolge von Finanzkorrekturen (siehe TZ 34). Sie enthielt jedoch keine Bestimmungen zur Wahrnehmung der nationalen Verantwortung bzw. Übernahme der Haftung für ETZ-Projekte im Vorfeld der Projektauswahl und (vertraglichen) Bewilligung der EFRE-Mittel auf supranationaler Programmebene (siehe auch TZ 45).

19.2 (1) Der RH stellte am Beispiel des ETZ-Programms AT-CZ kritisch fest, dass die 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2007-2013 den besonderen Merkmalen der grenzübergreifenden ETZ-Programme – insbesondere der fragmentierten Verantwortung für die Förderabwicklung bzw. der nationalen Verantwortung im Vorfeld der Projektauswahl und -bewilligung durch den Begleitausschuss – zu wenig Rechnung trug.

(2) Aus Sicht des RH veränderte sich die bisherige Bund-Länder-Kooperation zur operativen Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ – infolge der Regionalisierung von Programmbehörden-Funktionen ab der Programmperiode 2014-2020 – stärker zu einer von den programm beteiligten Ländern getragenen Kooperation.

Der RH empfahl dem BKA und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, in der 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2014-2020 einerseits die ETZ-spezifischen Zuständigkeiten des BKA als EFRE-zuständiges Bundesministerium und andererseits das operative Zusammenwirken der an grenzübergreifenden ETZ-Programmen beteiligten Länder grundsätzlich zu formulieren und nähere Details in Verwaltungsvereinbarungen festzulegen.

(3) Der RH bemängelte die fehlende Kohärenz und Konsistenz der programmrelevanten Dokumente, die die Nachvollziehbarkeit der materiellen und formalen Bezugnahmen der 15a-Vereinbarung auf die Programmdokumente erschwerte. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die in der 15a-Vereinbarung nicht allgemein verbindlich festlegbaren ETZ-Bestimmungen im künftigen



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“

ETZ-Programm AT-CZ 2014-2020 bzw. in den programmrelevanten Dokumenten kohärent und konsistent zu regeln.

(4) Der RH bewertete die in der 15a-Vereinbarung geschaffene Grundlage für fallspezifische Kooperationen der FLC-Stellen als zweckmäßig und empfahl dem BKA und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die bisherige Praxis zu analysieren und die Bestimmungen für die Programmperiode 2014-2020 mit dem Ziel, allfällige Hemmnisse zu beseitigen, anzupassen. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlung in TZ 24, die Abrechnungskontrolle landeseigener ETZ-Projekte jeweils der FLC-Stelle eines anderen Landes zu übertragen.

(5) Der RH bewertete die in der 15a-Vereinbarung geregelte verursachergerechte Kostentragung im Falle von Rückzahlungen an den EU-Haushalt oder Finanzkorrekturen als grundsätzlich zweckmäßig. Er bemängelte jedoch die nicht geregelte Verantwortung nationaler Stellen im Vorfeld der ETZ-Projektauswahl und Mittelbewilligung durch den supranationalen Begleitausschuss. Er empfahl dem BKA und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, in der 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2014-2020 – im Hinblick auf die Haftung des Mitgliedstaats bzw. der Bundesländer und zur Gewährleistung der Gebarungssicherheit auf nationaler Ebene – die Zuständigkeit und Verantwortung der Landesverwaltungen im Vorfeld der ETZ-Projektauswahl und EFRE-Mittelbewilligung durch den Begleitausschuss grundsätzlich zu regeln und nähere Details in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie (siehe TZ 45) festzulegen.

19.3 (1) *Laut Stellungnahme des BKA werde die Empfehlung des RH zur Präzisierung der ETZ-spezifischen Zuständigkeiten des BKA in der (voraussichtlich bis Jahressende 2014) noch in Ausarbeitung befindlichen 15a-Vereinbarung berücksichtigt. Die Fragen des operativen Zusammenwirkens der beteiligten Länder, der Kooperation der FLC-Stellen und der Verantwortung nationaler Stellen im Vorfeld der ETZ-Projektauswahl auf supranationaler Ebene würden im Hinblick auf einen allfälligen Regelungsbedarf in der Vereinbarung überprüft. Die vom RH darüber hinaus beanstandete mangelnde Kohärenz der Programmgrundlagen und damit Beeinträchtigung der Nachvollziehbarkeit der 15a-Vereinbarung bzw. die Nicht-Einhaltung der Vorgaben dieser Vereinbarung (keine schriftliche Vereinbarung bei Aufgabendelegation) seien aus Sicht des BKA nicht im Rahmen einer 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2014-2020 lösbar, sollten aber in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (gemäß Art. 124 VO (EU) 1303/2013) berücksichtigt werden.*

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

(2) Laut Stellungnahmen der Länder Niederösterreich und Wien solle das operative Zusammenwirken der programmteilnehmenden Länder in der 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2014-2020 im Grundsatz detaillierter festgelegt werden. Die Länder Niederösterreich und Wien würden sich für kohärente und konsistente Regelungen in den künftigen Programmdokumenten einsetzen. Die Kooperation der FLC-Stellen soll intensiviert, Kooperationshemmnisse sollten beseitigt bzw. Bestimmungen bei Bedarf angepasst werden.

(3) Das Land Niederösterreich verwies hinsichtlich der Haftung des Mitgliedstaates bzw. der Bundesländer auf den am 20. Februar 2007 gefassten Beschluss der Landesregierung über den nationalen und den EFRE-Anteil des Landes. Darüber hinaus sei der Niederösterreichische Landtag im jährlichen Bericht über die Anzahl der genehmigten Projekte, die genehmigten EFRE-Summen (kumulativ auf das Jahr bezogen) und über den Umsetzungsstand der ETZ-Programme informiert worden.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde die Empfehlung des RH, die Verantwortung nationaler Stellen in der 15a-Vereinbarung grundsätzlich zu regeln, aufgegriffen. Die Empfehlung, ETZ-Zuständigkeiten sowie ETZ-Inhalte in der 15a-Vereinbarung für die Periode 2014-2020 im Grundsatz besser zu formulieren, werde es aufgreifen. Auch die Empfehlung, eine ETZ-Verfahrensrichtlinie auszuarbeiten, werde in Erwägung gezogen. Aufgrund der Spezifika jedes einzelnen ETZ-Programms bzw. teilnehmenden Bundeslandes könne diese jedoch nur programmspezifisch auf österreichischer Seite ausgearbeitet werden.

(5) Das Land Wien teilte mit, es werde sich mit Bezug auf die Zuständigkeit und Verantwortung der Landesverwaltungen im Vorfeld der ETZ-Projektauswahl und EFRE-Mittelbewilligung durch den Begleitausschuss für eine grundsätzlichere Regelung in einer 15a-Vereinbarung einsetzen.

(6) Eine Abrechnungskontrolle landeseigener ETZ-Projekte durch die FLC-Stelle eines anderen Landes lehnten die drei überprüften Bundesländer ab (siehe TZ 24).

- 19.4 (1) Der RH erwiderte dem BKA zur mangelnden Kohärenz der Programmgrundlagen, dass seine Empfehlung an die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien ebenfalls auf eine Regelung in den programmrelevanten Dokumenten – zu denen auch die Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsystems zählt – abstellte und nicht auf eine Lösung im Rahmen der 15a-Vereinbarung.



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“**

(2) Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich bezüglich der nationalen Haftung, dass der Beschluss der Landesregierung aus dem Jahr 2007 einer budgetären und sachlichen Selbstbindung für die Periode 2007-2013 entsprach, wogegen die verbindliche Übernahme eines Ausfallrisikos (z.B. Haftung des Landes für nicht einbringliche Beträge) jeweils erst mit Abschluss der ETZ-Förderverträge erfolgte (siehe TZ 42). Eine landesinterne Antragsprüfung und nachvollziehbare Willensbildung (siehe TZ 38) sollte das Risiko des tatsächlichen Eintretens einer Haftung möglichst reduzieren. Der RH hielt daher seine Empfehlung, die Verantwortung der Landesverwaltungen diesbezüglich näher zu regeln, aufrecht.

(3) Der RH erwiderte den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, dass wechselseitige FLC-Kontrollen im Bereich der Technischen Hilfe in einzelnen Fällen bereits erfolgten, und verwies in diesem Zusammenhang auf TZ 24.

Förderfähigkeitsregeln

20.1 (1) Die Mitgliedstaaten bzw. ETZ-Programmpartner konnten in der Programmperiode 2007-2013 – abgesehen von wenigen EU-Vorgaben²⁵ – die Regeln für die Förderfähigkeit der in EU-Programmen getätigten Ausgaben selbst festlegen. Da sich nationale Förderfähigkeitsregeln für grenzübergreifende Programme als wenig zweckmäßig erwiesen hatten, ermächtigte die ETZ-Verordnung 2013 die Europäische Kommission, in der Periode 2014-2020 die Förderfähigkeit gewisser Ausgabenkategorien im Wege von delegierten Rechtsakten zu regeln.

(2) Für das ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 genehmigte der Begleitausschuss erstmals am 2. Juli 2008 Gemeinsame Förderfähigkeitsregeln, die sechs Mal, zuletzt am 28. November 2012, geändert wurden. Neben den EU-Vorgaben und den Gemeinsamen Förderfähigkeitsregeln galten in Österreich – je nach geografischer Zuordnung der jeweiligen Teilprojekte – weitere länderspezifische Förderfähigkeitsregeln:

- in Niederösterreich und Wien die „Generellen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben“ mit Kofinanzierung aus dem EFRE für transnationale und Netzwerkprogramme im Rahmen des Ziels Europäische Territoriale Zusammenarbeit,

²⁵ Siehe Allg. SF-VO, Art. 56 bezüglich der Förderfähigkeit der Ausgaben sowie EFRE-VO, Art. 7, betreffend Ausgaben, die in der Programmperiode 2007-2013 für eine EFRE-Förderung nicht in Betracht kamen.

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

- in Oberösterreich die „Gemeinsamen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben“ im Rahmen des ETZ-Programms Deutschland/Bayern – Österreich 2007-2013.

(3) Die Gemeinsamen Förderfähigkeitsregeln des ETZ-Programms AT-CZ und die in Oberösterreich anwendbaren Förderfähigkeitsregeln enthielten u.a. je eine – nicht wortidentische – Liste mit 47 bzw. 24 nicht förderfähigen Ausgaben. Die in Niederösterreich und Wien anwendbaren Bestimmungen umfassten als Orientierungshilfe für ETZ-zuständige Stellen in Österreich zum Teil die nationalen Förderfähigkeitsregeln der EFRE-Regionalprogramme²⁶.

Die weitgehend inhaltsgleichen, teilweise verschieden formulierten nationalen Regeln mit unterschiedlichen Auflistungen nicht förderfähiger Ausgaben²⁷ erlaubten Interpretationsspielräume und bewirkten Rechtsunsicherheit sowie Mehraufwand bei den Stellen der First Level Control (FLC). Vereinfachte Abrechnungen in Form von Pauschalen etwa für Personalkosten kamen nicht zur Anwendung.

(4) Zur Vereinfachung des Systems der EFRE-Abwicklung in Österreich in der Programmperiode 2014-2020 beschlossen die zuständigen Vertreter des Bundes und der Länder im Juni 2013 eine nationale „EFRE-Reformagenda“ sowie die Bündelung der bisher neun EFRE-Regionalprogramme zu einem österreichweiten Programm (künftig: IWB-Programm)²⁸. Die EFRE-Reformagenda umfasste auch die Überarbeitung der EFRE-Förderfähigkeitsregeln der Programmperiode 2007-2013, die eine große Schnittmenge zu den Förderfähigkeitsregeln der ETZ-Programme aufwies. Die zuständigen Arbeitsgruppen vereinbarten daher im Herbst 2013 eine abgestimmte Vorgangsweise.

20.2 Der RH vermerkte kritisch, dass auf österreichischer Seite des Programmgebiets – neben den Gemeinsamen Förderfähigkeitsregeln des ETZ-Programms AT-CZ – zwei länderspezifische Förderfähigkeitsregeln zur Anwendung kamen. Die weitgehend inhaltsgleichen, teilweise verschieden formulierten Regeln mit Auflistung von 47 bzw. 24 nicht förderfähigen Ausgaben erlaubten Interpretationsspielräume und entsprachen damit nicht den legislativen Anforderungen an Rechtsvor-

²⁶ Phasing Out-Programm Burgenland 2007-2013 sowie acht Länderprogramme zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit 2007-2013

²⁷ z.B. Ausgaben ohne direkten Bezug zum Projekt (lt. Gemeinsame Förderfähigkeitsregeln) bzw. Ausgaben für nicht eindeutig projektbezogene Güter und Leistungen (lt. Förderfähigkeitsregeln Oberösterreich)

²⁸ IWB steht für Investitionen in Wachstum und Beschäftigung. Siehe Bericht des RH, „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11.



ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007-2013“**

schriften. Sie führten zu Rechtsunsicherheit sowie Mehraufwand bei FLC-Stellen.

Der RH empfahl dem BKA sowie den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die Förderfähigkeitsregeln in Abstimmung mit den Ergebnissen der EFRE-Reformagenda zu überarbeiten und zumindest für den österreichischen Teil des ETZ-Programms AT-CZ zu vereinheitlichen sowie Pauschalen zur Vereinfachung der Kostenabrechnungen zu nutzen. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine diesbezüglichen Feststellungen und Empfehlungen in seinem Bericht „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“.²⁹

20.3 (1) *Laut den Stellungnahmen der Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien werde die Empfehlung aufgegriffen.*

(2) Das Land Niederösterreich teilte ferner mit, dass die FLC-Stelle Niederösterreich die Anwendung von – in enger Abstimmung mit der Prüfbehörde erarbeiteten – Pauschalen unterstütze.

(3) Das Land Oberösterreich merkte ergänzend an, dass die Ausarbeitung der Förderfähigkeitsregeln und Pauschalen einer aktiven Mitwirkung des Bundes (im Rahmen seiner EFRE-Koordination bzw. in seiner Funktion als Prüfbehörde) bedürfe.

20.4 Zu der von den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich gewünschten engen Abstimmung mit der Prüfbehörde über künftig anzuwendende Pauschalen bzw. deren Mitwirkung an der Erarbeitung der künftigen Förderfähigkeitsregeln bemerkte der RH, dass die Prüfbehörde vorrangig im Wege ihrer Prüffeststellungen und Empfehlungen sowie im Rahmen ihrer Anhörungsrechte an einer Weiterentwicklung bzw. Änderung von Regeln mitwirkte. Im Falle einer weitergehenden Mitverantwortung könnte sie ihre Prüftätigkeit nicht mehr frei von Rollen- und Interessenkonflikten wahrnehmen.

²⁹ Reihe Bund 2013/11

Akteure auf Programmebene

Allgemeines

21 Gemäß EU-Vorgabe benannten die Mitgliedstaaten für jedes operationelle Programm

- eine Verwaltungsbehörde, die das Programm verwaltete (siehe TZ 28),
- eine Bescheinigungsbehörde, die die Ausgabenerklärungen und die Zahlungsanträge vor ihrer Übermittlung an die Europäische Kommission bescheinigte (siehe TZ 32) und
- eine Prüfbehörde, die das effektive Funktionieren des von den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems prüfte (siehe TZ 33 und 34).

Die Projektauswahl und -genehmigung oblag dem gemeinsamen Begleitausschuss (TZ 22). Details zu den Aufgaben der Programmbehörden und der sonstigen Akteure im ETZ-Programm AT-CZ sind der Überblickstabelle in TZ 6 zu entnehmen.

Begleitausschuss

Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren

22.1 (1) Die Auswahl der zu förmernden ETZ-Projekte und die Förderentscheidung (siehe TZ 40) oblagen dem Begleitausschuss. Dieser umfasste laut Geschäftsordnung insgesamt 17 stimmberechtigte Mitglieder (und deren Ersatzmitglieder):

Tabelle 11: Mitglieder des Begleitausschusses gemäß Geschäftsordnung

stimmberechtigte Mitglieder	Beobachter ohne Stimmrecht
Tschechische Republik	
10 Mitglieder	8 Beobachter
Österreich	
7 Mitglieder, nominiert von:	5 Beobachter, nominiert von:
Bescheinigungsbehörde beim Bundeskanzleramt, Abt. IV/4 ¹	Bescheinigungsbehörde beim Bundeskanzleramt, Abt. IV/4
BMLFUW	Prüfbehörde beim Bundeskanzleramt, Abt. IV/3
(damaliges) BMWA (Abt. C2/10)	(damaliges) BMWA (Sektion II)
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung	Regionalmanagement Niederösterreich ²
Amt der Oberösterreichischen Landesregierung	Land Wien, Regionalexperte
Amt der Wiener Landesregierung	
Regionalmanagement Oberösterreich ³	

¹ bei Projektgenehmigungen nicht stimmberechtigt

² Regionalmanagement Niederösterreich – Verein zur Unterstützung der Landesentwicklung; er bezweckt die Förderung einer Landesentwicklung in Niederösterreich auf Regions- und Kleinregionsebene.

³ Die Regionalmanagement Oberösterreich GmbH ist ein Dienstleistungsunternehmen für Organisation, Moderation, Begleitung und Beratung von Regionalentwicklungsprojekten in den oberösterreichischen Teilregionen.

Quelle: Geschäftsordnung des Begleitausschusses vom 1. Februar 2008 und vom 23. Mai 2012; Darstellung: RH

Im Mai 2009 informierte die Verwaltungsbehörde den Begleitausschuss über die Hinzunahme eines Vertreters des BMASK als stimmberechtigtes Mitglied. Der Begleitausschuss nahm dies zur Kenntnis, ohne seine Geschäftsordnung entsprechend anzupassen.

(2) Das Land Oberösterreich verfügte im Unterschied zu den Ländern Niederösterreich und Wien mit dem Vertreter des Regionalmanagements Oberösterreich – der zugleich Projektträger mehrerer, vom Begleitausschuss bewilligter intermediärer ETZ-Projekte war (siehe TZ 17 und 23) – über ein zweites stimmberechtigtes Mitglied.

(3) Den Vorsitz im Begleitausschuss führte die Verwaltungsbehörde, deren Vertreter kein Stimmrecht innehatte. Der Begleitausschuss traf seine Entscheidungen einstimmig. Befürwortete der Begleitausschuss ein Projekt, so hatte die Verwaltungsbehörde innerhalb von 14 Wochen nach Vorliegen des genehmigten Protokolls der Sitzung des Begleitausschusses dem Lead-Partner ein Anbot für einen EFRE-Fördervertrag zu übermitteln.

Akteure auf Programmebene

(4) Hatte die Verwaltungsbehörde grundlegende Bedenken zur Rechts- und Programmkonformität einer Entscheidung des Begleitausschusses, so stand diese Entscheidung bis zur Klärung der Bedenken unter Vorbehalt; d.h., der Beschluss konnte solange nicht umgesetzt werden (kein Anbot eines Fördervertrags an den Lead-Partner).

Wiewohl dies in einzelnen Fällen angezeigt gewesen wäre, nahm die Verwaltungsbehörde ihr Vorbehaltsrecht im überprüften Zeitraum nicht in Anspruch. So beispielsweise bei einem Projekt, das u.a. eine aus Sicht der Verwaltungsbehörde nicht programmkonforme Förderung von Parkplätzen vorsah. Der Begleitausschuss bewilligte dieses Projekt letztlich mit Änderungen und Auflagen.

- 22.2 Der RH kritisierte, dass Veränderungen in der Zusammensetzung des Begleitausschusses nicht zur Anpassung der Geschäftsordnung führten. Die Willensbildung war dadurch nicht hinreichend nachvollziehbar.

Der RH bemängelte, dass Oberösterreich im Begleitausschuss als einziges Bundesland über zwei stimmberechtigte Vertreter verfügte und dass einer davon zugleich Projektträger von intermediären ETZ-Projekten war. Er bemängelte ferner, dass die Verwaltungsbehörde ihr Vorbehaltsrecht gegenüber Entscheidungen des Begleitausschusses auch in einzelnen Fällen, in denen dies angezeigt gewesen wäre, nicht in Anspruch nahm.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde, im Falle von Veränderungen in der Zusammensetzung des Begleitausschusses eine zeitnahe Anpassung der Geschäftsordnung zu veranlassen sowie auf eine Klarstellung der Geschäftsordnung des Begleitausschusses hinzuwirken, wonach die Mitglieder des Begleitausschusses bei der Projekthewilligung auf die Programmkonformität der Projekte zu achten haben bzw. der Verwaltungsbehörde bei Vorliegen spezifischer Voraussetzungen ein Vorbehaltsrecht gegenüber Entscheidungen des Begleitausschusses zukommt. Er empfahl dem Land Oberösterreich, das Regionalmanagement Oberösterreich künftig allenfalls als Beobachter ohne Stimmrecht in den Begleitausschuss zu entsenden.

- 22.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Empfehlung insofern umgesetzt, als die Verwaltungsbehörde – zuletzt am 7. Mai 2014 – eine Anpassung der Geschäftsordnung veranlasst habe. Die Ausübung des Vorbehaltsrechts der Verwaltungsbehörde gegenüber Entscheidungen des Begleitausschusses werde nicht als notwendig erachtet. Allein die Möglichkeit des Vorbehaltsrechts der Verwaltungsbehörde habe in der Vergangenheit in vielen Fällen Auflagen bzw. Zurückstellungen von Projekten bewirkt.*



Akteure auf Programmebene



„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

(2) Das Land Oberösterreich teilte mit, dass das Regionalmanagement in Hinkunft als Beobachter ohne Stimmrecht in den Begleitausschuss entsendet werde.

- 22.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass Entscheidungsverfahren grundsätzlich auch der Verantwortung der betreffenden Akteure Rechnung tragen sollten. Das Vorbehaltsrecht der Verwaltungsbehörde sollte – in Anbetracht ihrer umfassenden EU-rechtlichen Verantwortung – außer Zweifel stehen, weshalb der RH an seiner Empfehlung, auf eine entsprechende Klarstellung in der Geschäftsordnung hinzuwirken, festhielt.

Befangenheit bei Abstimmungen

- 23.1 (1) Gemäß EU-Haushaltsordnung und nationalen Haushaltsvorschriften sind Interessenkonflikte, d.h. Handlungen, die die unparteiische und objektive Wahrnehmung der Aufgaben einer Person beeinträchtigen, zu vermeiden.

(2) Der Begleitausschuss gab sich in seiner ersten Sitzung im Februar 2008 eine Geschäftsordnung, die die Mitglieder verpflichtete, dem Vorsitz eine allfällige Befangenheit (z.B. wegen persönlicher oder finanzieller Interessen in einem Projekt) zu Beginn der Sitzung zu melden und sich folglich bei der Diskussion und Abstimmung der Stimme zu enthalten.

(3) Bis Juni 2010 nahmen auch Begleitausschussmitglieder, die sich bei spezifischen Projektanträgen der Stimme hätten enthalten müssen – z.B. das stimmberechtigte Mitglied des Regionalmanagements Oberösterreich (siehe TZ 22) – an Abstimmungen teil. Ab Juni 2010 bis November 2013 kam es bei insgesamt elf Projektanträgen zu Stimmenthaltungen einzelner Mitglieder. Diese erfolgten durch ein protokolliertes Verlassen des Raums. In einem Fall vermerkte das Protokoll jedoch nur die Stimmenthaltung, weshalb die Teilnahme an der Diskussion nicht auszuschließen war.

- 23.2 Der RH stellte kritisch fest, dass österreichische Begleitausschussmitglieder, die sich gemäß Geschäftsordnung vom Februar 2008 wegen des Vorliegens von Interessenkonflikten bei spezifischen Projektanträgen der Stimme hätten enthalten müssen, bis Juni 2010 an Abstimmungen teilnahmen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde und den Ländern Oberösterreich und Wien, bei Abstimmungen im Begleitausschuss unter Einhaltung der Geschäfts-

Akteure auf Programmebene

ordnung Befangenheiten aufzuzeigen und so Abstimmungen frei von Interessenkonflikten zu gewährleisten.

23.3 (1) *Das Land Niederösterreich nahm die Empfehlung zur Kenntnis und wies darauf hin, dass die Geschäftsordnung vom Februar 2008 bzw. das „Programm Complement“ (Programmergänzungsdokument) – welches keine Verfahren vorgesehen habe, wie mit diesem Umstand umzugehen sei – bereits im Dezember 2010 dahingehend geändert worden sei, dass Abstimmungen frei von Interessenkonflikten durchgeführt werden könnten.*

(2) *Das Land Oberösterreich verwies in seiner Stellungnahme ebenfalls auf die bereits im Jahr 2010 erkannte Problematik und die infolgedessen gesetzten Maßnahmen.*

(3) *Das Land Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

23.4 Der RH erwiderte den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, dass die Geschäftsordnung im Falle der Befangenheit die Teilnahme weder an der Diskussion noch an der Beschlussfassung gestattete. Beide Vorgänge – das Verlassen des Sitzungsraums und die Stimmenthaltung bei der Abstimmung – wären in den Sitzungsprotokollen jeweils nachvollziehbar festzuhalten.

Interessenkonflikte

24.1 (1) Die Regionalen Koordinierungsstellen der Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien boten Interessenten – häufig mit Hilfe der Regionalmanagements (siehe TZ 36) – Beratung und Unterstützung bei der Projektentwicklung und Antragstellung im ETZ-Programm AT-CZ an. In der Folge begutachteten sie – zur Unterstützung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats – die Projektanträge vor deren allfälliger Genehmigung im Begleitausschuss (siehe TZ 30).

(2) Landesdienststellen, denen die Regionalen Koordinierungsstellen Niederösterreich und Oberösterreich zugeordnet waren, beantragten in mehreren Fällen selbst ETZ-Projekte. Die Mitarbeiter der Regionalen Koordinierungsstellen begutachteten wiederholte Male Projekte ihrer eigenen Abteilungen bzw. hierarchisch übergeordneter Dienststellen.

Infolgedessen änderte der Begleitausschuss im Dezember 2010 die Bestimmungen des ETZ-Programms AT-CZ. Ab diesem Zeitpunkt oblag die Begutachtung in Fällen, in denen eine Befangenheit vorlag, dem Gemeinsamen Technischen Sekretariat. Dieses hatte Interessen-



Akteure auf Programmebene



„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

konflikte auch formell festzustellen, wiewohl es nicht in Kenntnis aller relevanten Umstände war. Das ETZ-Programm AT-CZ sah keine Meldepflicht vor für Personen, die sich subjektiv als befangen erachteten.

Unbeschadet der ab Dezember 2010 geltenden Regeln bewerteten Mitarbeiter der Regionalen Koordinierungsstellen der Länder Niederösterreich und Oberösterreich in Einzelfällen weiterhin derartige Projekte.

(3) Regionalvereine in Niederösterreich bildeten Bürogemeinschaften mit den Regionalbüros des Regionalmanagements Niederösterreich und führten Projekte im ETZ-Programm AT-CZ durch. Die in der Gruppe Raumordnung und Umwelt im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angesiedelte Regionale Koordinierungsstelle bewertete Projekte dieser Vereine trotz deren Naheverhältnis zum Verein Regionalmanagement Niederösterreich, dessen Obmann auch die Funktion des Leiters der Gruppe Raumordnung und Umwelt im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ausübte.

(4) Die Regionalen Koordinierungsstellen und die Stellen der First Level Control (FLC) der überprüften Länder waren – jeweils organisatorisch getrennt – in einer Gruppe (Niederösterreich) bzw. Direktion (Oberösterreich) bzw. Magistratsabteilung (Wien) angesiedelt.

Die FLC-Stelle Niederösterreich unterstand als „EU-Finanzkontrolle“ unmittelbar der Leitung der Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr. Sie prüfte ETZ-Projekte, bei denen die Gruppe Raumordnung und Umwelt als Projektpartner fungierte, ETZ-Projekte des Regionalmanagements Niederösterreich sowie ETZ-Projekte von Regionalvereinen, die in einem Naheverhältnis zum Regionalmanagement standen. Der Leiter der Gruppe als dienstrechtlich Vorgesetzter sowohl der FLC-Prüfer wie auch von Mitarbeitern, die als ETZ-Projektträger fungierten, hatte in diesen Fällen unvereinbare Rollen inne und befand sich in einem Interessenkonflikt.

- 24.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Regionalen Koordinierungsstellen Förderanträge von ETZ-Projekten, an deren Beratung und Unterstützung sie zuvor mitgewirkt hatten, begutachteten. Er sah die für eine unabhängige Begutachtung erforderliche Distanz beeinträchtigt und ein erhöhtes Potenzial für Interessenkonflikte.

Der RH kritisierte nachdrücklich das Vorliegen von Interessenkonflikten bei mehreren landeseigenen bzw. landesnahen ETZ-Projekten in Niederösterreich und Oberösterreich, weil Mitarbeiter der Regionalen Koordinierungsstelle Projekte ihrer eigenen bzw. übergeordneten Dienststellen begutachteten. Er bemängelte ferner, dass das ETZ-Pro-

Akteure auf Programmebene

gramm AT-CZ für den Fall von Interessenkonflikten keine Meldepflicht der jeweils betroffenen Person vorsah, sondern die Feststellung eines Interessenkonflikts dem Gemeinsamen Technischen Sekretariat übertrug, welches jedoch nicht in Kenntnis aller diesbezüglichen Umstände in den programm beteiligten Ländern sein konnte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde sowie den Ländern Oberösterreich und Wien, geeignete Maßnahmen zum Ausschluss von Interessenkonflikten bei der Begutachtung und Kontrolle von ETZ-Projekten zu treffen, zum einen im Verwaltungs- und Kontrollsystem des künftigen ETZ-Programms AT-CZ und zum anderen im landeseigenen Wirkungsbereich etwa durch bewusstseinsbildende Maßnahmen, verwaltungsinterne Verfahrensvorschriften und die Verpflichtung der Mitarbeiter, allfällige Interessenkonflikte proaktiv schriftlich zu melden. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien ferner, die Abrechnungskontrolle landeseigener ETZ-Projekte jeweils der FLC-Stelle eines anderen programm beteiligten Landes zu übertragen.

24.3 (1) *Laut Stellungnahmen der Länder Niederösterreich und Oberösterreich werde die Empfehlung, geeignete Maßnahmen zum Ausschluss von Interessenkonflikten bei der Begutachtung und Kontrolle von ETZ-Projekten zu treffen, zur Kenntnis genommen bzw. aufgegriffen.*

(2) *Das Land Wien betonte, dass die fachlich zuständige Magistratsabteilung des Landes – ausgenommen Projekte der Technischen Hilfe – bei keinem Projekt des Programms AT-CZ als Projektträgerin beteiligt gewesen sei.*

(3) *Aus Sicht der Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien sei die Abrechnungskontrolle landeseigener ETZ-Projekte durch die FLC-Stelle eines anderen Landes aufgrund der damit verbundenen Haftungsübernahme in der Verwaltungspraxis nicht realisierbar (siehe auch TZ 19) bzw. werde die Empfehlung nicht aufgegriffen.*

24.4 Der RH entgegnete den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, dass wechselseitige FLC-Kontrollen in einzelnen Fällen bereits erfolgten. Beispielsweise prüfte die FLC-Stelle Wien die Abrechnung der für die FLC-Stelle Niederösterreich aufgewendeten Mittel der Technischen Hilfe und umgekehrt (siehe TZ 6, Tabelle 3). Im Hinblick auf die gebotene Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Abrechnungskontrolle verblieb der RH bei seiner Empfehlung.



Akteure auf Programmebene



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

25.1 Einer der beiden Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde des ETZ-Programms AT-CZ – Angestellter der Landesakademie Niederösterreich – war im Wege eines Überlassungsvertrags der Verwaltungsbehörde zugeteilt, die zur Gruppe Raumordnung und Umwelt beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ressortierte. Weder der Dienst- noch der Überlassungsvertrag sah eine Weisungsfreistellung oder Regelungen für den Fall von Interessenkonflikten vor.

Die Landesakademie Niederösterreich, vertreten durch ihren Geschäftsführer, stellte als Lead-Partner vier Projektanträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 2,4 Mio. EUR. Nach Genehmigung der Projekte durch den Begleitausschuss unterschrieb der Vertreter der Verwaltungsbehörde (zugleich Angestellter der Landesakademie Niederösterreich) in drei der vier Fälle die EFRE-Förderverträge mit dem Geschäftsführer der Landesakademie Niederösterreich (seinem Dienstgeber) als Lead-Partner. Auf Basis der drei Verträge wurden der Landesakademie Niederösterreich EFRE-Mittel von insgesamt rd. 760.000 EUR bewilligt.

25.2 Der RH kritisierte mit Nachdruck, dass der Vertreter der Verwaltungsbehörde (als Fördergeber und zugleich Angestellter des Fördernehmers) in drei Fällen EFRE-Förderverträge mit dem Geschäftsführer eines landesnahen Projektträgers (als Fördernehmer und gleichzeitig Dienstgeber jenes Mitarbeiters, der die Funktion des „Fördergebers“ innehatte) unterzeichnete, obwohl die unterzeichnenden Personen in einem Dienstverhältnis zueinander standen. Er bewertete dies als geradezu exemplarische Unvereinbarkeit von Funktionen und sah darin einen schwerwiegenden Interessenkonflikt.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Interessenkonflikte und personelle Unvereinbarkeiten der Vertragspartner in EFRE-Förderverträgen über landesnahe ETZ-Projekte künftig auszuschließen. Er empfahl dem Land Niederösterreich ferner, die organisationsrechtliche Stellung der Verwaltungsbehörde und die Dienstverträge ihrer Mitarbeiter mit dem Ziel der Vermeidung von Rollen- und Interessenkonflikten zu adaptieren und verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlungen in TZ 24 und 26.

25.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei zu den Empfehlungen des RH ein landesinterner Diskussionsprozess eingeleitet worden.*

Akteure auf Programmebene

26.1 (1) Als Lead-Partner des ETZ-Projekts RECOM CZ-AT fungierte das Regionalmanagement Niederösterreich, welches sich laut Vereinsstatuten u.a. aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden und „soweit möglich aus EU-Mitteln“ finanzierte. Den Förderantrag für das mehrjährige ETZ-Projekt RECOM CZ-AT unterzeichnete im April 2008 der Obmann des Vereins, zugleich Leiter der Gruppe Raumordnung und Umwelt im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. In seine Zuständigkeit fielen die First Level Control (FLC) zum ETZ-Programm AT-CZ (siehe TZ 31) sowie die Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, bei der wiederum die Regionale Koordinierungsstelle und die Verwaltungsbehörde des ETZ-Programms AT-CZ angesiedelt waren.

(2) Die dem Gruppenleiter unterstellte Abteilungsleiterin unterschrieb ebenfalls im April 2008 die erforderliche Erklärung zur nationalen Kofinanzierung in Höhe von 614.000 EUR. Den formellen Beschluss über diesen Betrag, den Förderzweck und Förderzeitraum (Mai 2008 bis März 2015) fasste die Landesregierung rückwirkend im Dezember 2009.

(3) Der Vertreter der Regionalen Koordinierungsstelle befürwortete den Projektantrag seines mittelbaren Dienstvorgesetzten im Mai 2008 mit der höchstmöglichen Punkteanzahl. Der Vertreter der Verwaltungsbehörde als Fördergeber unterzeichnete im April 2009 den EFRE-Fördervertrag mit seinem mittelbaren Dienstvorgesetzten in dessen Funktion als Vereinsobmann des Projektträgers. Die dem Gruppenleiter bzw. Projektträger direkt unterstellte FLC-Stelle kontrollierte in der Folge die Projektabrechnungen.

26.2 Der RH kritisierte mit Nachdruck, dass Mitarbeiter des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, die dem EFRE-Antragsteller bzw. Projektträger (zugleich Gruppenleiter im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung) dienstrechtlich unterstellt waren, die Antragsbegutachtung, vertragliche EFRE-Förderzusage und Abrechnungskontrolle des mehrjährigen ETZ-Projekts RECOM CZ-AT durchführten. Der Antragsteller bzw. Fördernehmer war – dienstrechtlich gesehen – der mittelbare Vorgesetzte des Vertreters der Verwaltungsbehörde, der den EFRE-Fördervertrag als Fördergeber unterschrieb.

Der RH kritisierte auch diese Konstellation der Akteure als schwerwiegenden Fall von personeller Unvereinbarkeit, weil eine potenzielle Befangenheit in Anbetracht hierarchischer Abhängigkeit – unbeschadet des späteren Beschlusses der Landesregierung über die nationale Kofinanzierung – nicht ausgeschlossen werden konnte. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich – unter Verweis auf seine Empfehlungen in TZ 24 und 25 – mit Nachdruck, den Grundsatz der Funktionstrennung bei der Vergabe von Förderungen strikt zu beachten. Er



Akteure auf Programmebene



„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

verwies auch auf seine diesbezüglichen Feststellungen und Empfehlungen in seinem Bericht „ÖPUL 2007“.³⁰

26.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass es die Empfehlung zur Kenntnis nehme. Im Hinblick auf personelle Verschränkungen in den Abwicklungsstrukturen des Landes sei bereits ein Diskussionsprozess eingeleitet worden.*

27.1 Das Land Oberösterreich fungierte als Lead-Partner der auf Strategie- und Programmentwicklung ausgerichteten (intermediären) ETZ-Projekte EDM³¹ und EDM konkret. In beiden Fällen unterzeichnete der Landesamtsdirektor (als Fördernehmer) die Projektanträge und EFRE-Förderverträge, obwohl ihm die Regionale Koordinierungsstelle (Projektbegutachtung) sowie die FLC-Stelle (Abrechnungskontrolle) hierarchisch unterstanden.

27.2 Der RH kritisierte nachdrücklich eine Konstellation, in der der ranghöchste Bedienstete einer Organisation als Fördernehmer fungierte, und Bedienstete dieser Organisation Aufgaben der Antragsbegutachtung bzw. Kontrolle der Förderabrechnung wahrzunehmen hatten, als im Widerspruch zu einer unbefangenen und objektiven Aufgabenwahrnehmung. Er empfahl dem Land Oberösterreich, unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Konstellationen, die den mit der Abwicklung landeseigener ETZ-Projekte befassten Bediensteten eine unbefangene und objektive Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich verunmöglichen, künftig in jedem Fall auszuschließen und verwies dabei auf seine Empfehlungen in TZ 23 bis 26.

27.3 *Das Land Oberösterreich sagte die Umsetzung der Empfehlung in der Programmperiode 2014–2020 zu.*

Verwaltungsbehörde

28.1 (1) Die Verwaltungsbehörde war gemäß Art. 60 der Allg. SF-VO und Art. 15 der EFRE-VO für die Verwaltung und Durchführung des ETZ-Programms AT-CZ umfassend verantwortlich (siehe Tabelle 3 in TZ 6). Sie hatte sicherzustellen, dass die zu finanzierenden Vorhaben „während ihrer Durchführung stets den geltenden gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechen“ (siehe auch TZ 38).

Die Funktion der Verwaltungsbehörde nahm für das ETZ-Programm AT-CZ die Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik im Amt der

³⁰ Reihe Bund 2013/5, TZ 54

³¹ Europaregion Donau-Moldau

Akteure auf Programmebene

Niederösterreichischen Landesregierung wahr. In der 15a-Vereinbarung (siehe TZ 19) kamen der Bund und die Länder überein, die Funktionsfähigkeit der in ihrem Zuständigkeitsbereich eingerichteten Stellen sicherzustellen, geeignete organisationsrechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen und erforderlichenfalls die notwendige Neuausrichtung der vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen vorzunehmen.

(2) Die Verwaltungsbehörde verfügte über Angestellte im Ausmaß von gesamt 1,75 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), deren Gehälter aus Mitteln der Technischen Hilfe finanziert wurden (siehe TZ 17). An ihrer Dienststelle St. Pölten standen ihr keine Mitarbeiter des gemäß EU-Vorgaben zu ihrer Unterstützung berufenen Gemeinsamen Technischen Sekretariats zur Verfügung (siehe TZ 29).

(3) Das Land Niederösterreich in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde, vertreten durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, schloss am 20. März 2008 mit dem im Wege einer Ausschreibung ermittelten Auftragnehmer einen Rahmenwerkvertrag zur Erbringung der Leistungen des Gemeinsamen Technischen Sekretariats ab. Demzufolge befand sich der zentrale Bürostandort des Gemeinsamen Technischen Sekretariats in Brünn (Tschechische Republik) sowie eine Zweigstelle in Wien, während die Verwaltungsbehörde ihren Sitz in St. Pölten hatte.

(4) An zwei der elf Teilaufgaben der Verwaltungsbehörde wirkten die Regionalen Koordinierungsstellen ergänzend und unterstützend mit (siehe TZ 30). Mangels verbindlicher Regelungen zwischen den beiden Stellen konnte die Verwaltungsbehörde, ungeachtet ihrer Gesamtverantwortung, die Aufgabenwahrnehmung der Regionalen Koordinierungsstellen formell nicht steuern.

(5) Ungeachtet der schwierigen Rahmenbedingungen erfolgte die Programmumsetzung bis Ende 2013 weitgehend plangemäß: Es trat in finanzieller Hinsicht kein Mittelverlust ein (siehe TZ 13), die Fehlerquote lag – ausgenommen für das Jahr 2011 (siehe TZ 34) – jeweils unter 2 % und die Verwaltungsbehörde setzte Initiativen im Bereich der Evaluierung (siehe TZ 48).

28.2 Der RH kritisierte, dass die Verwaltungsbehörde trotz ihrer umfangreichen Aufgaben und EU-rechtlichen Gesamtverantwortung für die Programmumsetzung verhältnismäßig geringe Ressourcen sowie organisatorisch und dienstrechtlich schwierige Rahmenbedingungen hatte. Er sah darin ein Risikopotenzial im Hinblick auf die Haftung des Mitgliedstaats und empfahl dem Land Niederösterreich, dafür Sorge zu tragen, dass der Verwaltungsbehörde künftig auch an ihrem Standort



Akteure auf Programmebene



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

Mitarbeiter des Gemeinsamen Technischen Sekretariats zur Verfügung stehen.

Der RH bemängelte ferner das Fehlen verbindlicher Regelungen zur Mitwirkung der Regionalen Koordinierungsstellen an der Aufgabenerfüllung der Verwaltungsbehörde. Dadurch trug die Verwaltungsbehörde Verantwortung für die Tätigkeiten der Regionalen Koordinierungsstellen, ohne deren Aufgabenwahrnehmung auch steuern zu können. Der RH anerkannte, dass es den Mitarbeitern der Verwaltungsbehörde – ungeachtet der organisatorisch und dienstrechtlich schwierigen Rahmenbedingungen – gelang, ihrer Gesamtverantwortung für die Programmumsetzung bis Ende 2013 weitgehend gerecht zu werden.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsbehörde – im Hinblick auf ihre EU-rechtliche Gesamtverantwortung für die Programmumsetzung – durch eine Neuausrichtung der vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen sicherzustellen. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die Mitwirkung der Regionalen Koordinierungsstellen an der Aufgabenerfüllung der Verwaltungsbehörde in verbindlicher Form zu regeln. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlungen zur 15a-Vereinbarung in TZ 19.

28.3 *(1) Das Land Niederösterreich sagte die Umsetzung der Empfehlung, der Verwaltungsbehörde künftig auch an ihrem Standort Mitarbeiter des Gemeinsamen Technischen Sekretariats zur Verfügung zu stellen, zu. Eine Neustrukturierung mit dem Hintergrund einer langfristigen Know-how-Sicherung und Kontinuität am Standort der Verwaltungsbehörde in St. Pölten werde erfolgen. Ferner nehme das Land die Empfehlung, die Mitwirkung der Regionalen Koordinierungsstellen an der Aufgabenerfüllung der Verwaltungsbehörde in verbindlicher Form zu regeln, zur Kenntnis.*

(2) Das Land Wien teilte mit, es werde sich für eine künftig klarere Darstellung der Aufgabenverteilung und Zuständigkeiten der einzelnen Programmpartner einsetzen und verwies auf seine diesbezügliche Stellungnahme zu TZ 19.

Akteure auf Programmebene

Gemeinsames
Technisches
Sekretariat

29.1 (1) Gemäß Art. 14 Abs. 1 EFRE-VO hatte die Verwaltungsbehörde – nach Anhörung der im Programmgebiet vertretenen Mitgliedstaaten – ein Gemeinsames Technisches Sekretariat einzurichten. Dieses hatte die Verwaltungsbehörde und den Begleitausschuss und gegebenenfalls die Prüfbehörde bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben zu unterstützen.

(2) Das aus der Technischen Hilfe finanzierte Gesamtbudget des Rahmenwerkvertrags als Grundlage der Leistungserbringung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats belief sich auf 2,36 Mio. EUR. Bereits im Vorfeld der Unterzeichnung des Rahmenwerkvertrags vom 20. März 2008 war allen Beteiligten – auch dem Auftragnehmer – bewusst, dass diese Mittel nicht bis zum Programmabschluss Ende 2015 reichen würden (siehe TZ 17).

Im November 2013 genehmigte der Begleitausschuss eine Umschichtung von Mitteln der Technischen Hilfe in Höhe von 480.000 EUR zur administrativen Unterstützung der Verwaltungsbehörde. Ab Jänner 2014 wurden damit am Standort Brünn zwei vollzeitbeschäftigte Personen für den Programmabschluss 2007–2013 sowie den Beginn der Programmperiode 2014–2020 finanziert (siehe TZ 17).

(3) Als Leistungsgegenstand bezeichnete der Rahmenwerkvertrag sieben Tätigkeitspositionen.³² Der Vertrag stellte jedoch nicht auf die Erbringung dieses Leistungsgegenstands ab, sondern spezifizierte als Leistungsumfang die Erbringung von 7.770 Leistungstagen mit genauen Vorgaben zum Nachweis derselben.

Tabelle 12: Personalausstattung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
								(Vorschau)	
	Anzahl								
Vollzeitäquivalente	4,25	4,50	5,50	5,50	5,35	4,20	1,50	< 0,10	
davon									
Brünn	3,00	3,00	4,00	4,00	4,00	3,50	1,25	< 0,10	
Wien	1,25	1,50	1,50	1,50	1,35	0,70	0,25	0	

Quellen: jährliche Umsetzungsberichte der Verwaltungsbehörde 2008 bis 2012; Vorschau lt. Angaben der Verwaltungsbehörde

³² § 1: Allgemeine Unterstützungsmaßnahmen für die Verwaltungsbehörde, Organisation von Treffen mit programmrelevanten Stellen, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, Unterstützung von ProjektantragstellerInnen, Bearbeitung von Projektanträgen, Monitoring und Begleitung der Förderprojekte, Datenverwaltung und -monitoring



Akteure auf Programmebene



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

Laut Verwaltungsbehörde hatte das Gemeinsame Technische Sekretariat weniger Förderfälle als geplant abzuwickeln, der Verbrauch der Leistungstage erfolgte jedoch rascher als geplant. Statt eines – lt. Planung – Personalthöchststands im Jahr 2012 erfolgte ab 2012 bereits ein Personalabbau auf 5,35 VZÄ bzw. 4,2 VZÄ im Jahr 2013. Laut Vorschau der Verwaltungsbehörde erlauben die noch vorhandenen Leistungstage im Jahr 2014 die Beschäftigung von 1,5 VZÄ, im Jahr 2015 von weniger als 0,1 VZÄ.

- 29.2 Der RH bemängelte, dass der Rahmenwerkvertrag des Landes Niederösterreich mit dem Gemeinsamen Technischen Sekretariat vom März 2008 hinsichtlich Gesamtbudget und Leistungsdauer auf unrealistischen Annahmen beruhte und vorwiegend auf die Zahl der Leistungstage (Input) anstatt auf die Erfüllung der Werkleistung (Ergebnis) abstellte. Er bewertete Letzteres als nachteilig im Hinblick auf die Leistungserbringung.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, Leistungsumfang und –dauer sowie das Budget des Gemeinsamen Technischen Sekretariats für die Programmperiode 2014–2020 realistisch zu planen und den künftigen Rahmenwerkvertrag ergebnisorientiert zu gestalten und v.a. auf die Erfüllung der Werkleistung abzustellen.

- 29.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Empfehlung insofern umgesetzt, als sich ein externer Rahmenvertrag aufgrund einer Direktanstellung des Personals erübrige. Die nun gewählte Variante sei kosteneffizienter und sichere das Kernmanagement bis zum Jahr 2023.*

Regionale
Koordinierungsstellen

- 30.1 (1) Gemäß EU-Vorgabe lag es im Ermessen des Mitgliedstaats, zwischengeschaltete Stellen zu benennen und diesen Teilaufgaben der Verwaltungs- bzw. der Bescheinigungsbehörde zu übertragen. Ungeachtet dieser Übertragung verblieb die Verantwortung jedoch stets bei der benannten Behörde.

Gemäß 15a-Vereinbarung (siehe TZ 19) hatten die benannten Behörden mit ihren zwischengeschalteten Bundes- oder Landesstellen schriftliche Vereinbarungen abzuschließen.

(2) In der bilateralen Absichtserklärung vom 23. Jänner 2009 vereinbarten die Programmpartner, Regionale Koordinierungsstellen zur Unterstützung der Programmumsetzung sowie als Bindeglied zwischen dem Programm und der regionalen Ebene zu benennen. Als „regionale Experten“ sollten sie mit ihrem Wissen und ihren Ressourcen zu

Akteure auf Programmebene

einer effektiven, effizienten und nachhaltigen Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ beitragen.

(3) Gemäß der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems wirkten die Regionalen Koordinierungsstellen an zwei der elf Teilaufgaben der Verwaltungsbehörde mit und hatten dabei sicherzustellen,

- dass die zu finanzierenden Vorhaben nach den für das ETZ-Programm AT-CZ geltenden Kriterien ausgewählt wurden und während ihrer Durchführung stets den geltenden unions- und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entsprachen und
- dass die Informations- und Publizitätsverpflichtungen nach Art. 69 der Allg. SF-VO eingehalten wurden.

(4) Die Programmdokumente erlaubten – wie nachstehende Tabelle illustriert – mit Bezug auf die Mitwirkung der Regionalen Koordinierungsstellen Unterschiede und Interpretationsspielräume³³ (siehe auch TZ 38). Nähere Festlegungen zur landesinternen Rolle und Verantwortung der Regionalen Koordinierungsstellen fehlten. Gemäß der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems war nur die Regionale Koordinierungsstelle Oberösterreich verpflichtet, bei der Abwicklung von ETZ-Projekten auch landesinterne Vorschriften – wie etwa die Allgemeine Richtlinie für Förderungen aus Landesmitteln in Oberösterreich – anzuwenden. Im Vergleich der überprüften Länder bestanden bei den landesinternen Verfahren für die vom RH analysierten ETZ-Projekte beträchtliche Unterschiede:

³³ Beispielsweise hatte das Gemeinsame Technische Sekretariat (GTS) lt. Programmergänzungsdocument im Rahmen der Begutachtung einzelne Kriterien (Projekthalt, ökonomische Aspekte) auf Plausibilität zu prüfen. Das Interne Handbuch des Gemeinsamen Technischen Sekretariats (Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems) ordnete diese Aufgabe dagegen alleine den Regionalen Koordinierungsstellen zu.

Tabelle 13: Unterschiede in der Abwicklung von ETZ-Projekten in den programmteilnehmenden Ländern

Thema	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
Einreichstelle für ETZ-Projektanträge	Regionale Koordinierungsstelle (RKS) oder GTS	vorzugsweise bei der RKS	vorzugsweise beim GTS
Vorgaben zur Anwendung von nationalen Vorschriften	keine Vorgaben	Allgemeine Förderungsrichtlinien des Landes Oberösterreich 2007; Kanzleiordnung	keine Vorgaben
Einbindung von Fachabteilungen in die Antragsbegutachtung	kein Standardprozess, Einbindung von Fachabteilungen der Länder aktenmäßig nicht dokumentiert, fehlende Ansprechstellen auf Bundes- und Landesebene		
	keine aktenmäßige Erfassung	ETZ-Projekte wurden aktenmäßig erfasst	keine aktenmäßige Erfassung
Information der politischen Entscheidungsträger über das Programm bzw. über einzelne Projekte (siehe TZ 38)	Information über das Programm erfolgte im Jahr 2007, im zeitlichen Kontext der Programmeinreichung bei der Europäischen Kommission		
	bis 2011 Akt der Verwaltungsbehörde über die vom Begleitausschuss bewilligten Projekte	Aktenlauf über Projekte mit Oberösterreich-Bezug vor bzw. nach jedem Begleitausschuss	keine aktenmäßig dokumentierte Information auf Projektebene
Schnittstelle zwischen RKS und FLC-Stellen	keine Regelung	Zusammenarbeit in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems geregelt	

Quellen: Programmdokumente; Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems; Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

30.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Regionalen Koordinierungsstellen bei ihrer Mitwirkung an einzelnen Aufgaben der Verwaltungsbehörde über beträchtlichen Interpretationsspielraum verfügten. Er kritisierte insbesondere das Fehlen näherer Bestimmungen zur landesinternen Rolle und Verantwortung sowie zu den Aufgaben und Verfahren der Regionalen Koordinierungsstellen im Hinblick auf die Haftung der programmteilnehmenden Länder. Er bemerkte ferner, dass nur die Regionale Koordinierungsstelle Oberösterreich verpflichtet war, für die Abwicklung von ETZ-Projekten neben den EU-Vorschriften auch eine Landesrichtlinie anzuwenden.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die landesinterne Rolle und Verantwortung sowie die Aufgaben und Verfahren der Regionalen Koordinierungsstellen im Vorfeld der Genehmigung der ETZ-Projekte durch den Begleitausschuss im Hinblick auf die Haftung der Länder zu klären und Mindeststandards der

Akteure auf Programmebene

nationalen ETZ-Abwicklung in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie festzulegen (siehe TZ 45).

30.3 (1) *Das Land Niederösterreich nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

(2) Das Land Wien teilte mit, die Empfehlung werde aufgegriffen. Die Möglichkeit gemeinsamer Förderfähigkeitsrichtlinien werde in der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ bereits diskutiert. Allerdings seien diese sowohl mit der neuen ETZ-Richtlinie der EU als auch mit den Bestimmungen der Programm-Partnerstaaten in Einklang zu bringen.

ETZ-Prüfsystem und
First Level Control
(FLC)

31.1 (1) Zur Bestätigung der ETZ-Projektausgaben hatte jeder Mitgliedstaat ein Prüfsystem einzurichten und Prüfer für die First Level Control (FLC) zu benennen, die die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der gemeldeten Ausgaben überprüften. Für das ETZ-Programm AT-CZ benannten die Programmpartner vier FLC-Stellen, davon eine auf tschechischer und drei auf österreichischer Seite. Die Finanzierung der FLC-Stellen erfolgte aus Mitteln der Technischen Hilfe sowie aus nationalen Mitteln (siehe TZ 17).

(2) Der Mitgliedstaat hatte die Bestätigung der Ausgaben durch FLC-Prüfer binnen drei Monaten ab Einreichung der Abrechnungsunterlagen sicherzustellen. Die österreichischen FLC-Stellen im ETZ-Programm AT-CZ hielten diese Frist häufig nicht ein. Aus Sicht der FLC-Stellen lag dies u.a. an zu knappen Personalressourcen mit erforderlicher Qualifikation (siehe TZ 17 und 43) sowie an der Fehlertoleranz von 2 % (EU-Vorgabe) und entsprechenden Anforderungen der Prüfbehörde. Aus Sicht der FLC-Stellen Wien und Niederösterreich (siehe TZ 37) stellte die Beratung der Projektträger zu wenig auf die für Abrechnungen zuständigen Mitarbeiter der Projektträger ab. Mangelhaft aufgeschlüsselte Kostenpositionen in Förderanträgen erschwerten den FLC-Stellen die Zuordnung von abgerechneten Kosten (siehe auch TZ 34). Ebenso beanspruchten häufige Projektänderungen sowie mangelhafte und unvollständige Abrechnungen die Ressourcen der FLC-Stellen. Ein Teil der Projektträger hielt vereinbarte Termine nicht ein und nahm von schriftlichen Anleitungen für die Projektabrechnung kaum Notiz.