

bestünden für national geförderte Projekte geringere Standards als für EU-Projekte (siehe TZ 50).

- 35.1 (1) Gemäß Schätzung der Europäischen Kommission⁴⁵ sollten ihre Legislativvorschläge für die Periode 2014–2020 den derzeitigen Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten für EFRE und Kohäsionsfonds um rund ein Fünftel senken. EDV-Maßnahmen wie etwa die verpflichtende Einführung einer elektronischen Datenverwaltung und eines elektronischen Datenaustauschs zwischen Verwaltungs- bzw. Förderstellen und den Endbegünstigten (Stichwort: *e-Cohesion*) sollten mehr als die Hälfte der Entlastung bewirken.

Die Länder als Verwaltungsbehörden und das BKA als Bescheinigungsbehörde begrüßten den *e-Cohesion-Ansatz* als effizienzsteigernd, bemerkten jedoch, dass die Kosten der Umsetzung letztlich auch die Endbegünstigten trafen und für Mitgliedstaaten mit einem relativ geringen EU-Mittelvolumen genauso hoch wie für Mitgliedstaaten mit einem großen Volumen seien.

(2) Die zwischengeschalteten Förderstellen des Bundes und der drei überprüften Länder verfügten über unterschiedliche elektronische Standards. Sie kommunizierten mit den Antragstellern bzw. Förderungsempfängern über (downloadbare) Papierformulare per Post bzw. elektronisch per E-Mail, teilweise auch über Web-Plattformen. Die Übermittlung firmenmäßig gezeichneter Dokumente oder Originalunterlagen erforderte jeweils Medienbrüche.

- 35.2 Der RH sah in einer verstärkten Nutzung elektronischer Verfahren eine wirkungsvolle Möglichkeit, die Förderabwicklung effizienter und weniger aufwändig zu gestalten. Eine gemeinsame Schnittstelle der zwischengeschalteten Förderstellen könnte die projektbezogene Kommunikation bei den Antrags-, Abwicklungs- und Abrechnungsprozessen sowie die Abstimmung zwischen den Förderstellen verbessern.

Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, Strategien für einen stufenweisen Ausbau und verstärkten Einsatz elektronischer Lösungen auf Ebene der Förderstellen zur Unterstützung der EFRE-Projektentwicklung (z.B. Kommunikationsplattformen, Schnittstellen zwischen Förderstellen, Dokumentationsdatenbank) zu entwickeln und dabei Synergien und Einsparungspotenziale aus der Schaffung gemeinsamer Lösungen anzustreben. Er verwies in diesem Zusammenhang

⁴⁵ vergleiche Europäische Kommission, *Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)*, Juli 2012

Sicht der Förderungsempfänger

auf seine bereits im Jahr 2005⁴⁶ getroffene Empfehlung, als effizientes Instrument zur Koordination und Abstimmung eine vernetzte Förderungsdatenbank aller Förderungsgeber und abwickelnden Stellen einzurichten, in welcher eine österreichweite Gesamtschau nach geförderten Projekten und Förderungsnehmern möglich wäre.

- 35.3 *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass im Rahmen der Initiative „e-cohesion“ der Europäischen Kommission in der Förderperiode 2014–2020 verstärkt elektronische Lösungen zu entwickeln seien, wobei auf die jeweilige Kosten–Nutzen–Relation der Entwicklung neuer technischer Anwendungen und die von den Förderstellen bereits entwickelten Systeme Bedacht zu nehmen sein werde.*

Aus Sicht des Landes Burgenland sähen die Vorgaben der Europäischen Kommission für die Programmperiode 2014–2020 marginale Vereinfachungen, jedoch eine Vielzahl zusätzlicher Anforderungen vor (u.a. jährliche Programmabschlüsse und ein umfangreicheres Berichtswesen). Im Lichte dessen erscheine die von der Europäischen Kommission angestrebte Reduktion des Verwaltungsaufwands um rund ein Fünftel als äußerst ambitioniert.

Das Land Vorarlberg verwies in seiner Stellungnahme auf die sowohl auf Bundeseite als auch auf Seite des Landes Vorarlberg laufenden Vorbereitungen für diverse Förderdatenbanken. Weiters werde es von der Europäischen Kommission Vorgaben für den elektronischen Datenaustausch für die Jahre ab 2014 geben. Die vom RH empfohlene Vernetzung sollte mit den neuen Tools möglich sein.

- 35.4 Der RH nahm die Stellungnahmen des BKA und des Landes Vorarlberg zur Kenntnis. Er erachtete die Vorbereitung von Datenbanklösungen als zweckmäßig.

Der RH wies das Land Burgenland darauf hin, dass in einzelnen Punkten sehr wohl Vereinfachungen erfolgt sind, vielfach jedoch – auch auf nationaler Ebene – Potenziale ungenutzt blieben.

⁴⁶ siehe Positionen des RH zur Verwaltungsreform II, Neuauflage 2009, Reihe 2009/1, TZ 6.21



Sicht der Förderungsempfänger



EU-Förderungen (EFRE)

36.1 Förderungsempfänger hatten die von ihnen tatsächlich getätigten Ausgaben gemäß Art. 90 Abs. 3 Allg. SF-VO 1083/2006 grundsätzlich durch Rechnungen und Zahlungsbelege im Original nachzuweisen. Eine elektronische Belegaufbewahrung war unter bestimmten Voraussetzungen und bei gewährleisteter Übereinstimmung mit den Originalen zulässig. Ähnliche Regelungen fanden sich auch in nationalen Förderrichtlinien.

Zur Steigerung der Effizienz setzten Unternehmen bei Buchführung, Zahlungsverkehr und Rechnungswesen zunehmend auf papierlose Abläufe. Elektronische Rechnungen mit bestimmten Sicherheitsmerkmalen berechtigten nach dem Umsatzsteuergesetz zum Vorsteuerabzug.

Mangels eindeutiger Bestimmungen zur Handhabung elektronischer Belege erkannten die zwischengeschalteten Förderstellen im Rahmen ihrer Verwaltungsprüfungen weiterhin nur Papierbelege als Originale an. Aus Sicht der Förderstellen und der Förderungsempfänger entstand daraus ein erheblicher, für das Ziel der Gebarungssicherheit jedoch nur bedingt zweckmäßiger Mehraufwand.

Beispielkasten: Mehraufwand

Zwei Mitarbeiter einer Bundesförderstelle kontrollierten und entwerteten gemäß Vier-Augen-Prinzip in Anwesenheit von Mitarbeitern des geförderten Unternehmens mehrere Stunden vor Ort Papierbelege – darunter auch Ausdrücke von originär elektronisch erstellten Rechnungen wie z.B. Flugtickets oder aus dem EDV-System generierte Zeitaufzeichnungen – durch Anbringen von Vermerken über die gewährte Förderung mit Stempel, Datum und Paraphe. Auf diese Weise sollte die neuerliche Vorlage dieser Belege bei der Abrechnung eines anderen Förderprojekts (bei der gleichen oder bei einer anderen Förderstelle) und entsprechende Doppelförderungen verunmöglicht werden.

Das BKA urgierete im Juli 2008 zur Frage der Zulässigkeit elektronischer Originalbelege im Förderwesen eine Lösung beim BMF. Das BKA argumentierte, dass Mehrfachvorlagen gerade auch bei Papierrechnungen erfolgen konnten und dass die Durchsetzung und Anwendung der haushaltsrechtlichen Prüfstandards in der Praxis sowie eine verpflichtende (aktenmäßig zu dokumentierende) wechselseitige Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder mehr zur Vermeidung von Doppelförderungen beitragen würden als die händische Entwertung von grundsätzlich ebenfalls reproduzierbaren Papierbelegen. Im Jahr 2012 schlug das BKA dem BMF im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens die Einrichtung einer Dokumentationsdatenbank für elektronische Belege und Rechnungen vor, mit deren Hilfe die Förderstellen allfällige Mehrfachvorlagen von Belegen prüfen und Doppelförderungen verhindern können sollten.

Sicht der Förderungsempfänger

36.2 Der RH stellte fest, dass den Endbegünstigten aufgrund der Vorlage- und Aufbewahrungspflicht von Papierbelegen ein beträchtlicher Mehraufwand entstand, obwohl die nationalen und EU-rechtlichen Bestimmungen unter bestimmten Voraussetzungen auch die Aufbewahrung elektronischer Belege erlaubten. Er bemängelte, dass das Abstempeln von – zum Teil aus den EDV-Systemen beliebig oft generierbaren – Papieraudrucken den Zweck, Doppelförderungen zu verhindern, nicht gewährleisten konnte und technologisch nicht zeitgemäß war.

Mit Verweis auf die Anerkennung elektronischer Rechnungen im Umsatzsteuerrecht empfahl der RH dem BKA, die Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen erneut an das BMF heranzutragen mit dem Ziel, im Rahmen einer künftigen Novellierung der ARR 2004 Rechtssicherheit herzustellen. In diesem Zusammenhang empfahl er dem BKA, auch im Rahmen seiner sonstigen Kompetenzen gemäß Bundesministeriengesetz verstärkt auf die Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im Förderwesen sowie auf die Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder zur Vermeidung von Doppelförderungen hinzuwirken.

36.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei es im Rahmen der Begutachtung des Entwurfs des BMF zu einer Allgemeinen Rahmenrichtlinie des Bundes (ARR 2013) bezüglich der Bestimmungen zum zahlenmäßigen Nachweis ausführlich auf die Problematik der Rechtsunsicherheit bei der Verwendung elektronischer Belege im Förderwesen eingegangen und habe auf Einladung des BMF konkret auf Fälschungssicherheit und Entwertung elektronischer Belege Bezug genommen. Hinsichtlich der Durchsetzung haushaltsrechtlicher Standards verwies das BKA für den eigenen Zuständigkeitsbereich auf die umfangreiche Prüftätigkeit von EFRE-geförderten Maßnahmen und Projekten durch die EFRE-Prüfbehörde im BKA. Es hielt dazu fest, dass die EFRE-geförderten Maßnahmen finanziell nur einen geringen Teil der insgesamt im Bereich der Regionalförderung auf nationaler Ebene eingesetzten Haushaltsmittel umfassen würden. Hinsichtlich der Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im österreichischen Förderwesen generell sei aus Sicht des BKA daher zuständigkeitshalber auf das BMF, die Förderressorts und die jeweiligen Bundesländer zu verweisen.*

36.4 Der RH anerkannte das aktive Engagement des BKA im Rahmen der Begutachtung des Entwurfs des BMF zu einer Allgemeinen Rahmenrichtlinie des Bundes (ARR 2013) zur Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen. Hinsichtlich der Durchsetzung haushaltsrechtlicher Standards im österreichischen Förderwesen entgegnete er unter Verweis auf TZ 5 sowie TZ 50, dass das BKA gemäß Bundesministeriengesetz auch für allgemeine Angelegenheiten der internen



Sicht der Förderungsempfänger



EU-Förderungen (EFRE)

Revision zuständig ist und eine ressortübergreifende Koordination der Innenrevisionen ausübt. Er hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Anforderungen bei Projekten auf Basis von Einzelentscheidungen

Allgemeine Voraussetzungen

37.1 (1) Förderrichtlinien schaffen als Selbstbindung der Verwaltung ein höheres Maß an Transparenz über Voraussetzungen und Verfahren der nicht-hoheitlichen Förderungsvergabe und binden den Förderungsgeber an das Gleichbehandlungsgebot. Sie tragen zur Verringerung des Fehlerrisikos und zu mehr Gebarungssicherheit bei, indem sie einheitliche Abwicklungsstandards festlegen. Für die Förderungsempfänger gewährleisten Förderrichtlinien klare Spielregeln, Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns und Gleichbehandlung. Einzelentscheidungen über EFRE-Förderprojekte beruhen dagegen auf dem jeweiligen EFRE-Regionalprogramm bzw. Programmumsetzungshandbuch (vgl. TZ 18), erfordern aber gemäß Art. 15a-Vereinbarung (siehe TZ 15) jedenfalls vergleichbare spezifische Festlegungen gegenüber dem Förderungsempfänger.

(2) Wie nachstehende Tabelle zeigt, wurden bis November 2012 österreichweit 13,1 % der Projekte bzw. gut ein Fünftel (21,9 %) der öffentlichen Mittel (EFRE und nationale Kofinanzierung) im Wege von Einzelentscheidungen der Landesregierungen bewilligt. Auf Basis von Förderrichtlinien wurden demnach 86,9 % der EFRE-Projekte bzw. knapp vier Fünftel der öffentlichen Mittel bewilligt.

Sicht der Förderungsempfänger

Tabelle 21: Einzelentscheidungen der Länder

	Anzahl der Projekte ^{2, 3}	EFRE-kofinanzierte Projektkosten	Öffentliche Mittel (EFRE und nationale Kofinanzierung)	
			in 1.000 EUR	in % der Projektkosten
Österreich¹	4.255	3.802.884,6	970.540,8	25,5
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	559	273.704,9	212.535,1	77,7
<i>in %⁴</i>	13,1	7,2	21,9	–
Burgenland	207	418.948,1	120.955,2	28,9
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	52	33.866,7	25.436,3	75,1
<i>in %⁴</i>	25,1	8,1	21,0	–
Salzburg	149	120.131,2	23.400,3	19,5
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	3	659,3	659,3	100,0
<i>in %⁴</i>	2,0	0,5	2,8	–
Vorarlberg	98	166.299,3	34.891,4	21,0
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	44	8.499,6	4.747,4	55,9
<i>in %⁴</i>	44,9	5,1	13,6	–

¹ neun EFRE-Regionalprogramme inkl. Burgenland, Salzburg, Vorarlberg

² bereinigt um Kleinprojekte, die über Sammelmeldungen an das Monitoringsystem gemeldet werden

³ ohne Technische Hilfe

⁴ Einzelentscheidungen in % der jeweiligen Anzahl an Projekten

Darstellung: RH

Quellen: EFRE-Monitoring, Datenstand per 21. November 2012

Die Förderquote (Anteil der aus öffentlichen Mitteln finanzierten förderfähigen Projektkosten) betrug bei den nach Förderrichtlinien genehmigten Projekten österreichweit im Durchschnitt 21,5 %. In der Mehrzahl handelte es sich dabei um Projekte, für die die Förderhöchstgrenzen des EU-Beihilfenrechts galten (vgl. TZ 52).

Bei Einzelentscheidungen lag die Förderquote dagegen bei durchschnittlich 77,7 %. Projekte, die zu mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, waren gemäß NFFR (siehe TZ 20) insbesondere auf die Angemessenheit der geförderten Ausgaben zu überprüfen.



Sicht der Förderungsempfänger



EU-Förderungen (EFRE)

Förderfähig waren Ausgaben gemäß Art. 4 der NFFR nur insofern, „als sie in ihrer Art und Höhe zur Erreichung des Förderungszwecks“ angemessen waren.⁴⁷

(3) Während Vorarlberg rd. 45 % und Burgenland rund ein Viertel (25,1 %) seiner EFRE-Projekte mittels Einzelentscheidungen bewilligte, traf dies in Salzburg nur für 2,0 % der Projekte zu. Im Burgenland flossen 21 % der öffentlichen Mittel an per Einzelentscheidung bewilligte Projekte, in Vorarlberg 13,6 % und in Salzburg nur 2,8 %. Das Burgenland förderte bei 52 Projekten im Durchschnitt rd. 75 % der Projektkosten, Salzburg förderte insgesamt drei auf Einzelentscheidungen basierende Projekte zu 100 % und Vorarlberg förderte bei 44 Projekten im Durchschnitt rd. 56 % der Projektkosten.

- 37.2 Der RH vermerkte, dass die Länder Burgenland und Vorarlberg gemeinsam einen Anteil von 17,2 % an den bis November 2012 österreichweit getroffenen Einzelentscheidungen hatten. Der RH vertrat die Auffassung, dass Richtlinien im Vergleich zu Einzelentscheidungen im Allgemeinen ein höheres Maß an Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit gewährleisteten.

Der RH empfahl dem BKA als Bescheinigungsbehörde und den drei überprüften Ländern als Verwaltungsbehörden, bei Projektbewilligungen auf Basis von Einzelentscheidungen – wegen ihres diskretionären Charakters und der im Durchschnitt höheren Förderquoten – in besonderem Maße auf die Anwendung vergleichbarer, üblicherweise in Förderrichtlinien festgelegter Verfahrensstandards zur Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit zu achten.

- 37.3 *Laut Stellungnahme des BKA erfolge die Vergabe von EFRE-Kofinanzierungen bundesseitig nur auf Basis von Sonderrichtlinien. Hinsichtlich der landesseitigen Förderungen sei im Rahmen der EFRE-Reformagenda 2014–2020 festgelegt worden, dass EFRE-Förderungen primär auf Grundlage von Förderrichtlinien erfolgen und bei Einzelentscheidungen einheitliche Standards zur Anwendung gelangen sollten.*

Aus Sicht des Landes Burgenland würden sich Förderrichtlinien insbesondere für Maßnahmen mit vielen gleichartigen Projekten eignen, nicht jedoch für solche mit wenigen Projekten, wie etwa die Maßnahme Regional Governance, bei der in der gesamten Programmlaufzeit fünf nicht vergleichbare Projekte bewilligt worden seien. Generell unter-

⁴⁷ Die Anwendung der Vereinfachungsmaßnahmen (Pauschalen) ist auch bei Einzelentscheidungen grundsätzlich möglich, bei Förderungen in Höhe von 100 % der förderfähigen Kosten jedoch hinfällig.

Sicht der Förderungsempfänger

liege die Abwicklung von EU-Projekten nach Förderrichtlinien bzw. im Rahmen von Einzelentscheidungen den gleichen Abwicklungsstandards. Die Willensbildung über Einzelentscheidungsprojekte erfolge auf Basis standardisierter Unterlagen im Rahmen der sogenannten Koordinierungssitzung. Die Gleichbehandlung der Projekte, die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung und die Transparenz seien anhand schriftlicher Sitzungsprotokolle bzw. über eine Datenbank gewährleistet.

*Laut **Stellungnahme des Landes Salzburg** sei die Aussage bezüglich des diskretionären **Charakters** der Einzelentscheidung nicht nachvollziehbar, da auch von der Verwaltungsbehörde die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit jedenfalls zu beachten seien.*

*Das Land Vorarlberg verwies in seiner **Stellungnahme** auf die EFRE-Reformagenda 2014–2020, wonach die Vergabe von EFRE-Förderungen hinkünftig primär auf Grundlage von Förderrichtlinien erfolgen werde. Auch die zwischengeschaltete Stelle, Abteilung VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung als Förderstelle des Landes werde in der Strukturfondsperiode 2014–2020 EFRE-Förderungen nur mehr auf Grundlage von Förderrichtlinien vergeben. Die Intention des derzeit laufenden Programms wäre gewesen, auch für das Land Vorarlberg richtungsweisende Projekte zu unterstützen, die aufgrund der Innovation jedoch nicht in die bestehenden Richtlinien gepasst hätten.*

- 37.4 Der RH beurteilte die mit der EFRE-Reformagenda 2014–2020 getroffene Weichenstellung positiv, landes**seitige** EFRE-Kofinanzierungen künftig primär auf Basis von Richtlinien **zu** vergeben.

Er betonte mit Bezug auf die **Stellungnahmen** der Länder Burgenland und Salzburg die Bedeutung von **einheitlich** Verfahrensstandards zur **Gewährleistung von Transparenz**, Gleichbehandlung und Geburungssicherheit im Falle von Einzelentscheidungen und erachtete die Entscheidung des Landes Vorarlberg, **EFRE-Förderungen** nur mehr auf Grundlage von Förderrichtlinien **zu vergeben**, als zweckmäßig.



Sicht der Förderungsempfänger



EU-Förderungen (EFRE)

38.1 Im Hinblick auf allfällige Unterschiede in den Anforderungen an Antragstellung, Projektbegutachtung, rechtsverbindliche Förderzusage und Kontrolle analysierte der RH beispielhaft fünf richtlinienbasierte Unternehmensprojekte aus dem Bereich der betrieblichen Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation sowie vier EFRE-Projekte der überprüften Länder (nachfolgend: Länderprojekte) mit jeweils vergleichbarem Fördervolumen (siehe TZ 33). Bei drei dieser vier Projekte handelte es sich um *Regional Governance* Projekte⁴⁸, in einem Fall um ein F&E-Projekt. Als Projektträger fungierte entweder das betreffende Land selbst oder die Verwaltungsbehörde oder ein Verein. Der mittlere Förderbarwert der fünf Unternehmensprojekte betrug rd. 476.000 EUR, jener der Länderprojekte (siehe nachfolgende Tabelle) rd. 679.000 EUR.

⁴⁸ Die strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft betonten mit Bezug auf das Thema der „Verwaltungskapazitäten“ die Bedeutung der Strukturfonds zur Förderung einer wirksamen Politikgestaltung und -umsetzung mit Beteiligung aller maßgeblich Beteiligten. Der nationale STRAT.AT setzte fünf Förderungsschwerpunkte fest, darunter *Governance* als horizontale Priorität mit „Regional Governance“ als eines von drei Strategiefeldern. Die Zusammenarbeit der regionalen Akteure sollte u.a. durch Professionalisierung, bessere Vernetzung der Einrichtungen einer Region sowie die Beseitigung allfälliger Schwachstellen unterstützt und gestärkt werden.

Sicht der Förderungsempfänger

Tabelle 22: Funktionen im Förderprozess bei Einzelentscheidungen

Schritte in der Förderabwicklung	Projekt Nr. 1 „Sicherheit im Burgenland“	Projekt Nr. 2 „EU-GemeinderätInnen“ (Burgenland)	Projekt Nr. 3 „Stärkung der Projektentwicklungskapazitäten für das RWF-Programm“ (Salzburg)	Projekt Nr. 4 „Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbsleben“ (Vorarlberg)
Antragsteller bzw. Förderungsempfänger (TZ 39)	Verein „Nachbarschaftshilfe Burgenland“	Geschäftsführer der RMB; Regionalmanagement Burgenland GmbH (RMB)	Verwaltungsbehörde (Amt der Salzburger Landesregierung, Fachreferat Regionalentwicklung u. EU-Regionalpolitik) ²	Amt der Vorarlberger Landesregierung – Abteilung Gesellschaft und Soziales, Frauenreferat
Verantwortliche Förderstelle	Verwaltungsbehörde (RMB)	Verwaltungsbehörde (RMB)	Verwaltungsbehörde	Zwischengeschaltete Förderstelle der Verwaltungsbehörde (Amt der Vorarlberger Landesregierung – Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten) ³
Begutachtende Stelle (TZ 40)	Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde	Zwischengeschaltete Stelle
Genehmigung	Einzelentscheidung des Landes (20. Dezember 2011)	Einzelentscheidung des Landes (25. Mai 2011)	Einzelentscheidung des Landes, Abteilung 1/01 (19. November 2007) auf Basis Landesregierungsbeschluss 9. Oktober 2006	Einzelentscheidung des Landes (13. Dezember 2011)
Projektkosten	889.400 EUR	635.000 EUR	540.000 EUR	651.000 EUR
Förderung aus öffentlichen Mitteln (EU, national)	100 %, davon 75 % EU und 25 % Land Burgenland	100 %, davon 75 % EU und 25 % Land Burgenland	100 %, davon 50 % EU und 50 % Land Salzburg	100 %, davon 50 % EU und 50 % Land Vorarlberg
Projektlaufzeit	1. Oktober 2011 bis 31. März 2013	1. März 2011 bis 31. Dezember 2012	7. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2013	1. Jänner 2012 bis 31. März 2014
Form der rechtsverbindlichen Zusage der EFRE-Mittel ⁴ (TZ 41)	Fördervertrag zwischen Verein „Nachbarschaftshilfe Burgenland“ und RMB	aktenmäßige Antragstellung an und Genehmigung durch die Landesregierung ¹	Sachverhaltsdarstellung/Aktenvermerk der EU-Verwaltungsbehörde	Regierungsbericht Zustimmung und Mitzeichnung der zwischengeschalteten Stelle
Umsetzung/Förderungsempfänger	Verein „Nachbarschaftshilfe Burgenland“	RMB (strategisch), beauftragte Bietergemeinschaft (operativ)	– Verwaltungsbehörde – Projektangestellter	– Frauenreferat – Abwicklungsunterstützung (eine beauftragte Unternehmensberatung GmbH)
Kontrolle der ersten Ebene (First Level Control, FLC) (TZ 42)	Amt der Burgenländischen Landesregierung – Abteilung 3 (Finanzen und Buchhaltung – Referat Gebarungüberprüfung)	Amt der Burgenländischen Landesregierung – Abteilung 3 (Finanzen und Buchhaltung – Referat Gebarungüberprüfung)	für Abrechnungsprüfung weisungsfrei gestellte Mitarbeiterin der Verwaltungsbehörde	zwischengeschaltete Stelle
Abrechnungs- und Vor-Ort-Kontrolle			Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde

¹ Gemäß VKS-Beschreibung Burgenland war kein Fördervertrag auszustellen, wenn die Verwaltungsbehörde (RMB) Begünstigte ist.

² Die VKS-Beschreibung Salzburg sah bei Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde für die Umsetzung bestimmter Programm- bzw. Verantwortungsbereiche keine formale Antragstellung vor.

³ Die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amts der Vorarlberger Landesregierung war die seitens der Verwaltungsbehörde (Abteilung Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen) benannte zwischengeschaltete Stelle und nahm als solche Aufgaben der Verwaltungsbehörde wahr.

⁴ Die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG sah vor, dass bei Projekten, bei denen die Verwaltungsbehörden oder eine andere öffentliche Dienststelle Begünstigter war, die Elemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Kofinanzierung in geeigneter Form (z.B. Verwaltungsvereinbarung oder verwaltungsinterner Aktenvermerk) für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren waren.

Darstellung RH

Wie in den nachfolgenden TZ 39 bis 42 ersichtlich, bestanden aus Sicht der Förderungsempfänger in allen vier analysierten – für die Good Governance der Förderungsgebarung essentiellen – Förderabwicklungsstadien erhebliche Unterschiede. Insgesamt gesehen erwiesen sich Einzelentscheidungsprojekte als deutlich weniger verwaltungsaufwändig – und damit einfacher –, was teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit sowie der gebotenen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln ging.

38.2 Der RH hielt fest, dass geringere Anforderungen und ein entsprechend geringerer Verwaltungsaufwand bei der Abwicklung von Einzelentscheidungsprojekten teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit und haushaltsrechtlicher Grundsätze ging.

38.3 *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland seien Einzelentscheidungsprojekte in der Abwicklung (Antragsprüfung u.ä.) generell wesentlich weniger aufwändig als Förderungsprojekte von Unternehmen im Wettbewerb. Die Einschätzung des RH, dass die Gebarungssicherheit sowie die Sparsamkeit bei Einzelentscheidungen geringer ausgeprägt sei, werde daher nicht geteilt. Das Land Burgenland äußerte die Vermutung, der RH habe die Unternehmensprojekte der FFG nur einer groben Sichtung unterzogen, die vier Länderprojekte dagegen detailliert geprüft. Es vertrat die Auffassung, dass ein echtes Prüfergebnis bei den FFG-Projekten fehle, weshalb die Vergleiche entsprechend relativ seien.*

Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme zu allen Anmerkungen (TZ 38 bis 42) betreffend die Abwicklung von Einzelentscheidungsprojekten im Salzburger Programm mit, dass diese nur im Rahmen der Technischen Hilfe sowie der Governance-Maßnahme zum Einsatz kämen. Folglich handle es sich um keine klassischen Förderungsprojekte, sondern im Wesentlichen um Eigenprojekte der Verwaltungsbehörde. Daher gäbe es keinen klassischen Förderungsantrag, keinen Förderungsvertrag und keinen klassischen externen Förderungsempfänger, zumal seitens der Verwaltungsbehörde externe programm-spezifische Leistungen beauftragt bzw. zugekauft würden. Die Grundlagen dafür fänden sich im Regierungsbeschluss, im Programm selbst, in den vom Begleitausschuss genehmigten Projektauswahlkriterien und im darauf aufbauenden Programmumsetzungshandbuch. Die Abwicklung dieser Maßnahmen erfolge auf Basis des von der Prüfbehörde genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystems, d.h. dass sowohl Genehmigungs- als auch Abrechnungsprozesse sowie der Leistungsinhalt, Kosten und Finanzierung entsprechend zu dokumentieren seien.

Sicht der Förderungsempfänger

38.4 Der RH wies die Vermutung des Landes Burgenland über die unterschiedliche Prüfungsintensität der ausgewählten Unternehmens- bzw. Länderprojekte entschieden zurück. Auswahl und Analyse der überprüften Projekte erfolgten anhand objektiv nachvollziehbarer Kriterien (insbesondere Qualität der dokumentierten Verfahren und schriftlichen Vereinbarungen) auf Basis der dem RH vorgelegten Unterlagen. Die Analyse ergab für wesentliche Phasen der Förderabwicklung regelmäßig höhere Anforderungen an Unternehmen als an (verwaltungsnahen) Projektträger bzw. Verwaltungsstellen der Länder (siehe TZ 39 bis 41). Nach Auffassung des RH wäre aufgrund der Bestimmungen der Art. 15a-Vereinbarung und der NFFR gerade bei verwaltungsnahen Länderprojekten mit hohen Förderintensitäten ein vergleichsweise höherer Aufwand für Begründung, Nachweis und Kontrolle zu erwarten gewesen. Der RH hielt seine Bewertung aufrecht, dass die im Allgemeinen geringeren Anforderungen an die Abwicklung von Einzelentscheidungsprojekten teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit und der gebotenen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln gingen.

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass er die ausgewählten Einzelentscheidungsprojekte der Länder gemäß den dafür geltenden Anforderungen der Art. 15a-Vereinbarung sowie der NFFR beurteilte (siehe TZ 41). In Anwendung dieses Prüfmaßstabs traf der RH zum Projekt des Landes Salzburg (Projekt Nr. 3) mit einer Ausnahme (siehe TZ 42) keine Feststellungen.

Förderantrag

39.1 (1) Die analysierten Förderanträge von Unternehmen umfassten neben der Beschreibung der Projektziele ausführliche Angaben zu Projektressourcen, Kosten-, Arbeits- und Zeitplanungen, Umweltrelevanz, Marktsituation und Dissemination der Projektergebnisse sowie zu unternehmensrelevanten, volkswirtschaftlichen und sozialen Aspekten. Unternehmen hatten in ihren Förderanträgen Alternativszenarien zu skizzieren und zu erläutern, in welcher Weise die Projektziele ohne Förderung verfolgt würden. Sie mussten der Förderstelle Datenerfassungsblätter mit Arbeitsplatz- und Umweltindikatoren übermitteln. Die zur Förderung beantragten Projekte (auf Einjahresbasis) waren im Stadium der Umsetzungsreife. Die Förderanträge wiesen im Durchschnitt einen Umfang von rd. 45 Seiten auf.

(2) Für die ausgewählten mehrjährigen Länderprojekte lagen keine vergleichbar ausführlichen Antragsangaben vor. Der Umfang der Förderanträge bzw. antragsähnlichen Unterlagen betrug in den analysierten Fällen zwei bis zehn Seiten. Nachvollziehbare Kalkulationen der Projektkosten bzw. Mengen-Preis-Gerüste lagen bei drei der vier Länderprojekte (Nr. 1, 2 und 4) nur zum Teil und unsystematisch vor. In einem Fall (Projekt Nr. 2) enthielt der Beschluss der Landesregierung genauere Informationen zum Projektablauf als der Förderantrag. Ein anderes Projekt (Nr. 4) befand sich zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht im Stadium der Umsetzungsreife.

Beispielkasten: Mängel in der Antragstellung bei Einzelentscheidungen

Die Ausgangslage und das angestrebte Ausmaß der Hebung des subjektiven Sicherheitsgefühls – eines auch seitens der Landesregierungspolitik betriebenen Anliegens – waren beim Projekt Nr. 1 weder qualitativ noch quantitativ näher spezifiziert. Die Planungsannahmen der einzelnen Projektmodule, darunter 20 Road Shows in burgenländischen Gemeinden (Kostenschätzung 240.000 EUR) und eine Homepage (Kostenschätzung 94.000 EUR), waren nicht dokumentiert.

Die Kostenschätzung des Projekts Nr. 2 ging von hohen Teilnehmerzahlen aus. Der Antrag enthielt keine Alternativszenarien, beispielsweise niedrigere Teilnehmerzahlen oder einen moderaten Kostenbeitrag der Teilnehmer. Die Planungsannahmen der einzelnen Projektmodule waren ungenügend dokumentiert.

Aus dem Antrag für das Projekt Nr. 4 ging nicht hervor, dass es sich dabei um ein F&E-Vorhaben handeln sollte. Die Konkretisierung des F&E-Gehalts des Projekts erfolgte zu einem erheblichen Teil erst nach Projektgenehmigung.

39.2 Aus Sicht des RH wiesen die Anträge bzw. antragsähnlichen Unterlagen der ausgewählten Länderprojekte im Vergleich zu den ausgewählten Unternehmensprojekten teilweise gravierende Defizite hinsichtlich Detailliertheit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit auf, obwohl die beantragten Förderquoten jeweils 100 % betragen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Vorarlberg, vor Projektgenehmigung ausreichend detaillierte Projektunterlagen (wie Kostenschätzungen mit dokumentierten Planungsannahmen, konkrete Beschreibung der Ausgangslage und überprüfbare Projektziele) zu erarbeiten, die auch als Grundlage für das Projektcontrolling (Soll-Ist-Vergleiche von Kosten, Projektfortschritten sowie Ausmaß der Zielerreichung) dienen konnten.

Dem Land Vorarlberg empfahl der RH, Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen erst nach Klärung aller substanziellen Voraussetzungen zu genehmigen und nachträgliche Projektänderungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Sicht der Förderungsempfänger

39.3 *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland seien die Förderanträge der Projekte Nr. 1 (Sicherheit) und Nr. 2 (EU-Gemeinderäte) der jeweiligen Projektkonstellation angepasst gewesen. Klassische Indikatoren, wie bei einzelbetrieblicher Förderung üblich, ergäben bei diesen Projekten keinen Sinn. Kosten- und Zeitplanungen seien sehr wohl vorgelegen, jedoch keine Beschreibung der Marktsituation oder Alternativszenarien, weil die im Projekt verfolgten Ziele „am Markt“ nicht gehandelt würden und somit auch keine Wettbewerbssituation vorgelegen sei. Daraus resultiere auch eine andere Struktur der Förderanträge.*

Das Land Vorarlberg merkte an, dass die zwischengeschaltete Stelle, Abteilung VIa-Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, für die Projektanträge hinkünftig vom Projektwerber (noch) detailliertere Projektunterlagen einfordern und allfällige Projektänderungen besser dokumentieren werde. Für die Strukturfondsperiode 2014 bis 2020 könne wiederum auf die EFRE-Reformagenda verwiesen werden, wonach die Erarbeitung standardisierter gemeinsamer Abwicklungsgrundlagen und beispielsweise auch Qualitätsstandards für Projektselektionskriterien bzw. die Definition von Projektinhalt, Leistungen und Ergebniserwartung (Input – Output) vorgesehen sei. Im Übrigen verwies das Land Vorarlberg auf seine Stellungnahme zu TZ 37.

39.4 Der RH entgegnete dem Land Burgenland, dass auch für Projekte öffentlicher oder verwaltungsnaher Projektträger geeignete Ziele und Indikatoren unter Berücksichtigung des jeweiligen Projektumfelds festzulegen sind, anhand derer der Erfolg eines mit öffentlichen Mitteln geförderten Vorhabens überprüft werden kann. Ebenso wären zur Gewährleistung des bestmöglichen Einsatzes öffentlicher Mittel im Vorfeld allfällige Projektalternativen zu untersuchen und abzuwägen.

Der RH nahm die Ausführungen des Landes Vorarlberg positiv zur Kenntnis.

Antragsbegutachtung

40.1 (1) Die Begutachtung der ausgewählten Förderanträge von Unternehmen erfolgte durch betriebswirtschaftliche und technische Experten der verantwortlichen Förderstelle und dauerte bei den beispielhaft analysierten Projekten im Durchschnitt mehr als 80 Tage. Sie umfasste auf durchschnittlich acht bis zehn Seiten in knapper Form die Auflagen und Bedingungen der Förderstelle, ferner Firmenprofil, Ausgangssituation, Projektbeschreibung und Arbeitsplan, Begründung des Fördervorschlags und der allfälligen Kostenkürzung bzw. Erhöhung des



Sicht der Förderungsempfänger



EU-Förderungen (EFRE)

Fördersatzes, Dokumentation von Firmenbesuchen und Projektbesprechungen sowie der Erfüllung der formalen Kriterien. Die Bewertung der technischen Qualität, Verwertungsmöglichkeit, Durchführbarkeit und Relevanz des Projekts (u.a. auf Ebene des Unternehmens sowie in volkswirtschaftlicher und sozialer Hinsicht) erfolgte anhand eines verbal kommentierten vierteiligen Schemas. Bei allen fünf Projekten verlangte die Förderstelle von den Förderungsempfängern ergänzende Unterlagen oder Informationen.

(2) Im Vergleich dazu beschränkte sich der Inhalt der drei- bis fünfseitigen Gutachten der ausgewählten Länderprojekte überwiegend auf die Erfüllung formaler Kriterien. Beispielsweise umfassten die Standardgutachten der Verwaltungsbehörde Burgenland mehr als drei Seiten zur Beurteilung formaler Projektkriterien und einen, nicht weiter untergliederten, formlos zu erläuternden Punkt zur Beurteilung der wirtschaftlichen, finanziellen und operativen Umsetzungsfähigkeit des Förderwerbers. Mit Ausnahme des Projekts Nr. 3 behandelte keines der Gutachten die Plausibilität und Angemessenheit der veranschlagten Kosten im Verhältnis zum Förderzweck.

Beispielkasten: Mängel in der Begutachtung bei Einzelentscheidungen

Bei Projekt Nr. 1 und Nr. 2 erfolgte die Begutachtung jeweils taggleich mit der Antragstellung, wobei Textpassagen des Förderantrags wortident in die Begutachtung einfließen.

Bei Projekt Nr. 2 begutachtete die formal weisungsfrei gestellte Vertreterin der bei der RMB angesiedelten Verwaltungsbehörde Burgenland den Projektantrag des ihr hierarchisch übergeordneten Leiters der RMB. De facto begutachtete sich die RMB selbst: „Aufgrund der Erfahrungen aus den vorangegangenen Förderperioden ist die Regionalmanagement Burgenland GmbH in der Lage, das Projekt wirtschaftlich, finanziell und operativ durchzuführen.“

Die Begutachtung des Projekts Nr. 4 beschränkte sich auf eine formale Bewertung anhand einer Checkliste mit kurzen handschriftlichen Anmerkungen. Ein externes Gutachten zum Forschungsgehalt wurde nach der Projektgenehmigung durch die Landesregierung eingeholt und lag zwei Monate nach der Genehmigung vor.

- 40.2 Der RH bemängelte die Begutachtung von drei der vier ausgewählten, mehrjährigen Länderprojekte mit jeweils über 600.000 EUR an öffentlicher Förderung als ungenügend. Er empfahl den Ländern Burgenland und Vorarlberg, Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen unter Beachtung des Grundsatzes der Funktionstrennung nachvollziehbar in einer der Höhe des Förderbetrags und Art des Projekts adäquaten Weise auf Plausibilität sowie sachliche und betragliche Angemessenheit zu überprüfen. Die Begutachtung und die dabei zugrunde gelegten, ausreichend detaillierten Bewertungsmaßstäbe wären zu dokumentieren.

Sicht der Förderungsempfänger

- 40.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland sei der für die Projekte Nr. 1 und 2 getätigte Aufwand im Rahmen der Antragsprüfung der Projektstruktur und Zielsetzung der Projekte angepasst gewesen. Eine über 80 Tage währende Analyse der Förderanträge für Regional Governance Projekte würde nur die administrativen Kosten extrem steigern, nicht aber die Qualität der Begutachtung in einem vertretbaren Ausmaß erhöhen. Zur Begutachtung des Projekts Nr. 2 merkte das Land Burgenland an, dass die in der Verwaltungsbehörde bestehende Abwicklungsstruktur im Einvernehmen mit der Prüfbehörde und der Europäischen Kommission gestaltet und genehmigt worden sei. Die bestehende Struktur wäre auch in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gedeckt. Würden sich diese Vorgaben ändern, würden diese auch umgesetzt werden. Die Empfehlungen des RH seien daher an die falsche Stelle gerichtet. Der Hinweis, dass sich die RMB de facto selbst begutachte, negiere die gültigen rechtlichen Grundlagen und sei auch einer Steigerung der Rechtssicherheit eher abträglich.*
- 40.4** Der RH entgegnete dem Land Burgenland, dass seine Empfehlung auf eine nachvollziehbare, dokumentierte Überprüfung der Plausibilität der sachlichen und betraglichen Angemessenheit der beantragten öffentlichen Mittel und nicht auf einen Mindestaufwand oder eine Mindestdauer der Antragsprüfung abstellte. Er betonte ferner, dass er den Grundsatz der Funktionstrennung in der Konstellation Antragsteller (Leiter der Einrichtung) und Antragsprüferin (formal weisungsfreie, hierarchisch jedoch dem Leiter untergeordnete Mitarbeiterin) nicht in ausreichender Weise gewährleistet sah. Abschließend verwies er darauf, dass die Verwaltungsbehörde für die Beschreibung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme selbst zuständig war (siehe TZ 16). Er hielt daher seine Empfehlung, den Grundsatz der Funktionstrennung zu beachten, aufrecht.

Rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln

- 41.1** (1) Bei Vorhaben von Verwaltungsbehörden oder anderen öffentlichen Dienststellen waren die Elemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusage entweder in Form eines Fördervertrags oder in anderer geeigneter Form (z.B. Verwaltungsvereinbarung oder verwaltungsinterner Aktenvermerk) festzulegen und für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren. Die Art. 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern sowie die NFFR regelten die zehn

Mindestelemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusage⁴⁹ und bestimmten, dass im Falle einer rechtsgrundlosen, fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusage kein Anspruch auf Zahlung von EFRE-Mitteln bestand.

(2) Bei einem der vier Länderprojekte (Nr. 1) lag ein Fördervertrag vor. Die drei übrigen Projekte erfüllten die Anforderungen der Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern für eine rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage nicht zur Gänze.

Beispielkasten: Mängel in der rechtsverbindlichen Zusage bei Einzelentscheidungen

Während die Förderverträge der ausgewählten Unternehmensprojekte für den Fall einer Unterschreitung der förderbaren Projektkosten jeweils eine aliquote Kürzung der Förderung (EU und nationale Mittel) vorsahen, fand sich in den Unterlagen von drei Länderprojekten (Nr. 2, 3 und 4) keine vergleichbare Regelung.

Der Fördervertrag des Projekts Nr. 1 bevorzugte im Falle einer Unterschreitung der vorgesehenen förderbaren Kosten die Landesmittel gegenüber den EU-Mitteln, indem er für diesen Fall die aliquote Verringerung auf den Anteil des Landes beschränkte.

Projekt Nr. 2 unterschritt die vorgesehenen förderbaren Projektkosten deutlich, da anstelle der ursprünglich geplanten 342 Personen nur 151 an der Qualifizierung teilnahmen. Die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage für Projekt Nr. 2 enthielt jedoch keine Bedingungen für eine allfällige Kürzung oder Rückzahlung der Fördermittel. Statt einer aliquoten Kürzung der vorgesehenen Fördermittel beantragte der Projektträger (Leiter der RMB) bei der Verwaltungsbehörde (RMB) eine Umschichtung aus der Kostenkategorie „Qualifizierung“ zur Kategorie „Personalkosten“ des Projektträgers.

Ebenso fehlten bei den Projekten Nr. 2, 3 und 4 teilweise die Benennung der für Prüfungen (Abrechnung und Vorortkontrolle) zuständigen Stellen sowie Vermerke zur Frist für die Aufbewahrung der Belege und zur Veröffentlichung der Förderdaten.

41.2 Der RH bewertete die EFRE-Mittelzusage im Rahmen von Einzelgenehmigungen in formaler Hinsicht als teilweise mangelhaft. Im Hinblick auf die mit allfällig rechtsgrundlos geleisteten EFRE-Zahlungen verbundenen finanziellen Risiken für die nationalen öffentlichen Haushalte empfahl der RH den drei überprüften Ländern, auf die Einhaltung aller rechtlichen Anforderungen an die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage zu achten. Dem Land Burgenland empfahl der RH, die ursprünglich vorgesehenen Kosten des Projekts „Installierung und Aufqualifizierung von EU-GemeinderätInnen“ in Anbetracht der um die Hälfte geringeren Teilnehmerzahl angemessen zu kürzen. Ferner empfahl er dem Land Burgenland, zur Einhaltung der von der EU vorgeschriebenen Kofinanzierungssätze in den Förderverträgen bzw.

⁴⁹ Begünstigter, Projektinhalt, förderfähige Ausgaben, Durchführungszeitraum, Standort, Kosten- und Finanzierungsplan, Höhe der EFRE-Mittel und Bedingungen für allfällige Mittelkürzung oder -rückzahlung, Rechtsvorschriften, zuständige Stelle für Abrechnung, Prüfung und Bestätigung, Zustimmung des Begünstigten zur Veröffentlichung der Förderdaten

Sicht der Förderungsempfänger

rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusagen eine Bestimmung vorzusehen, derzufolge eine Unterschreitung der Projektkosten zu einer aliquoten Reduktion sowohl der EU-Mittel wie auch der nationalen Mittel führt.

- 41.3 *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland werde das Referenzdokument Fördervertrag dahingehend angepasst, dass bei einer Unterschreitung der vorgesehenen förderbaren Kosten nicht nur der Anteil der Landesmittel, sondern auch jener der EU-Mittel aliquot verringert werde. Dies sei bis dato im Fördervertrag zwar nicht schriftlich festgelegt gewesen, aber bei einer Unterschreitung der vorgesehenen förderbaren Projektkosten seien selbstverständlich auch die EU-Mittel aliquot verringert worden.*

Ferner betonte das Land Burgenland, dass sich die RMB ihrer Funktionen als Verwaltungsbehörde, Förderstelle und Projektträger sehr wohl bewusst sei und bei eigenen Projekten dieselben Maßstäbe wie bei externen Projektträgern anwende. Die Tatsache, dass dies nicht schriftlich festgelegt worden sei, lasse nicht darauf schließen, dass die geltenden Regelungen – z.B. Einhaltung der Publizitätsvorschriften, Aufbewahrungsfrist, Kürzungs- und Rückzahlungstatbestände – nicht eingehalten worden seien.

Zur Unterschreitung der vorgesehenen Projektkosten wegen geringerer Teilnehmerzahl bei Projekt Nr. 2 bemerkte das Land Burgenland, dass dies zum Zeitpunkt der Prüfung des RH absehbar gewesen sei. Die Kürzung der genehmigten förderbaren Projektkosten erfolge im Zuge der Endabrechnung, die innerhalb von drei Monaten nach Ende der Projektlaufzeit bei der Förderstelle einzureichen sei. Nur die tatsächlich abgerechneten und durch die First Level Control anerkannten Kosten würden in weiterer Folge ausbezahlt. Aus Sicht des Landes Burgenland hätte es diesbezüglich keiner Empfehlung bedurft, da die Verwaltungsbehörde als Förderstelle – wie schon seit Jahren in verschiedenen Förderprogrammen und Förderschienen üblich – die Förderungen zwangsläufig entsprechend kürze, wenn die Umsetzung, aus welchen Gründen immer, kostengünstiger als ursprünglich angenommen erfolge.

- 41.4 Der RH nahm die beabsichtigte Anpassung des Fördervertrags sowie die Kürzung der förderbaren Kosten des Projekts Nr. 2 positiv zur Kenntnis. Er betonte, dass die Elemente einer rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusage gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Art. 15a-Vereinbarung bzw. der NFFR schriftlich festzulegen bzw. zu dokumentieren waren und hielt seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.



Sicht der Förderungsempfänger



EU-Förderungen (EFRE)

Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung

42.1 (1) Bei den fünf ausgewählten Unternehmensprojekten bestätigte die Förderstelle – jeweils nach Prüfung – die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel, davon bei vier mit Abstrichen. Bei drei der fünf Projekte wurden einzelne Kostenpositionen wegen fehlender Originalbelege bzw. nicht eindeutigem Projektbezug nicht anerkannt. Bei einem weiteren Projekt wurde ein Ansuchen um Kostenumwidmung mangels ausreichender Begründung nicht genehmigt. Bei einem Projekt lag noch kein Prüfbericht vor.

(2) Gemäß VKS-Beschreibung Salzburg oblag die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Rechnungen bei Eigenprojekten der Verwaltungsbehörde (Projekt Nr. 3) einer mit der Projekt-abrechnungsprüfung betrauten Person, die diese Tätigkeit innerhalb der Verwaltungsbehörde weisungsfrei wahrzunehmen hatte. Die VKS-Beschreibung Burgenland enthielt keine vergleichbare Bestimmung. In Vorarlberg oblag die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der zwischengeschalteten Förderstelle.

Bei zwei Länderprojekten (Nr. 2 und Nr. 3) bestätigten die Verwaltungsbehörden in einer Doppelfunktion als Projektträger und Förderstelle (Letztere beim Projekt Nr. 3 weisungsfrei gestellt) die widmungsgemäße Verwendung der von ihnen verausgabten Fördermittel.

Bei den vier Länderprojekten fanden keine Kürzungen von beantragten Projektkosten statt. Bei einem Projekt enthielten die vorgelegten Abrechnungsunterlagen nicht förderfähige Positionen. Die Abrechnungsprüfungen der Länder Burgenland und Vorarlberg wiesen Mängel auf.

Beispielkasten: Mängel in der Projektprüfung bei Einzelentscheidungen

Obwohl im Rahmen des Projekts Nr. 1 am 5. und 15. März 2012 medienwirksame Veranstaltungen stattfanden, vermerkte der Prüfbericht der zuständigen Landesabteilung für das 1. Quartal 2012, es habe „keine Veranstaltung im abgerechneten Zeitraum“ stattgefunden.

Die Stundenliste zu einer Abrechnung für das Projekt Nr. 4 enthielt einen Leistungstag, der außerhalb des Leistungszeitraums lt. Werkvertrag lag. Das Frauenreferat als Projektträger akzeptierte die Rechnung. Ebenso akzeptierte es eine Stundenliste ohne Tätigkeitsbeschreibung, wiewohl der Werkvertrag spezifische Angaben verlangte. Die zwischengeschaltete Förderstelle bestätigte in ihrem Prüfbericht vom 6. August 2012 die EFRE-Förderfähigkeit der vom Frauenreferat getätigten Ausgaben.

Sicht der Förderungsempfänger

42.2 Aus Sicht des RH entsprach die lediglich formale Weisungsfreistellung bei Projekt Nr. 2 nicht der Mindestanforderung einer Funktionstrennung. Auch die Weisungsfreistellung bei Projekt Nr. 3 gewährleistete aufgrund der direkten hierarchischen Abhängigkeit eine primär nur formale Funktionstrennung. Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, dem Grundsatz der Funktionstrennung bei landes- bzw. verwaltungsnahen Projekten in formaler wie auch materiell-inhaltlicher Hinsicht verstärktes Augenmerk zu widmen.

Ferner empfahl der RH den Ländern Burgenland und Vorarlberg, bei der Abrechnungskontrolle ein höheres Maß an Sorgfalt walten zu lassen.

42.3 *Das Land Burgenland bemerkte in seiner Stellungnahme zu dem Hinweis, dass gemäß Zwischenbericht im März 2012 Veranstaltungen stattgefunden hätten, laut Prüfbericht jedoch keine Veranstaltungen durchgeführt worden seien, dass dabei kein Mangel seitens des First-Level-Control Prüfers vorliege, sondern dass dies vom Prüfer so interpretiert werde, dass keine Kosten der Veranstaltungen abgerechnet worden seien.*

Das Land Salzburg führte in seiner Stellungnahme aus, dass bei landes- bzw. verwaltungsnahen Projekten die Trennung in formal-funktioneller und materiell-inhaltlicher Hinsicht jedenfalls gegeben sei, da die Projektgenehmigung und die Projektabrechnungsprüfung durch zwei verschiedene Personen wahrgenommen werde. Die abrechnungsprüfende Stelle sei für diesen Zweck zudem weisungsfrei gestellt.

Das Land Vorarlberg merkte in seiner Stellungnahme an, dass zum Zeitpunkt der Prüfung durch den RH erst die Abrechnungsunterlagen für die erste Zwischenabrechnung vorgelegen seien. Bei allen weiteren Abrechnungen seien Kürzungen der beantragten Projektkosten vorgenommen und alle Unterlagen (z.B. Stundenlisten) detailliertest eingefordert worden. Für sämtliche am Projekt beteiligten Unternehmen lägen auch Tätigkeitsbeschreibungen sowie Zwischen- bzw. Endberichte vor.

42.4 Der RH bemerkte gegenüber dem Land Burgenland, dass zwischen dem im Prüfbericht formulierten Sachverhalt und seiner Interpretation ein beträchtlicher Bedeutungsunterschied besteht und hielt folglich seine Empfehlung, bei der Abrechnungskontrolle mehr Sorgfalt walten zu lassen, aufrecht.



EU-Förderungen (EFRE)

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass die abrechnungsprüfende Stelle bzw. Person zwar weisungsfrei gestellt, hierarchisch jedoch der projektgenehmigenden Stelle bzw. Person untergeordnet war. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Der RH nahm die Stellungnahme des Landes Vorarlberg positiv zur Kenntnis.

Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

Vereinfachungen
seit 1995

43.1 Infolge der vereinfachten Programmarchitektur auf EU-Ebene (siehe TZ 8) nahm auch in Österreich die Zahl der Programme ab. Ebenso sank mit jeder Programmperiode die Zahl der beteiligten kofinanzierenden Förderstellen sowie der nationalen Förderrichtlinien pro Programm. Die Förderstellen des Bundes und der Länder intensivierten ihre Kooperation.⁵⁰

Aus Gründen der Vereinfachung erfolgte die Förderung innovativer oder unkonventioneller Vorhaben (z.B. länderübergreifende Kompetenzzentren) zunehmend aus nationalen Förderinstrumenten (siehe TZ 48) anstatt im Rahmen von EFRE-Regionalprogrammen. Aus dem gleichen Grund konnten gemäß NFFR (siehe TZ 20) Ausgaben, deren Nachweis bzw. Kontrolle erfahrungsgemäß mit unverhältnismäßig hohem Aufwand einherging, von EFRE-Förderungen ausgeschlossen werden. Ebenso stand die Förderfähigkeit von Ausgaben für Sachleistungen, Abschreibungskosten und Gemeinkosten gemäß NFFR unter dem Vorbehalt, dass der Aufwand für Nachweise und Prüfungen in einem vertretbaren Verhältnis zur Förderhöhe stand.

43.2 Der RH sah Möglichkeiten, die Kooperation von Förderstellen des Bundes und der Länder bei der EFRE-Abwicklung weiter auszubauen. Er empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, verstärkt auf zweckmäßige Kooperationen von Förderstellen hinzuwirken; etwa könnte bei entsprechender Abstimmung der Richtlinien eine Förderstelle mit geringem Fördervolumen bzw. wenigen Fallzahlen – nach inhaltlich-materieller Begutachtung und Bewilligung eines Projekts – dessen Abwicklung und Kontrolle an eine EFRE-erfahrene größere Förderstelle übertragen.

⁵⁰ z.B. Förderbewilligung einer Bundesförderstelle als Grundlage für die Bewilligung einer ergänzenden Landesförderung, Abrechnungskontrolle und -anerkennung einer Förderstelle als Voraussetzung für die Auszahlung der Förderung einer anderen Förderstelle

Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

- 43.3 *Laut Stellungnahme des BKA werde über die mit der EFRE-Reformagenda 2014-2020 initiierte Konzentration auf routinierte Förder- und First Level Control (FLC)-Stellen auch auf eine verstärkte Kooperation von Förderstellen im Sinne der Übertragung von Abwicklung und Kontrolle hingewirkt. Das BKA verwies weiters auf seine Ausführungen zu TZ 22.*
- 43.4 Der RH nahm die Stellungnahme des BKA positiv zur Kenntnis und verwies im Übrigen auf seine Gegenäußerung in TZ 22.
- 44.1 Die vor dem EU-Beitritt 1995 getroffene Entscheidung, für EFRE-Förderungen keine neuen Einrichtungen bzw. Mechanismen zu schaffen, sondern die EFRE-Mittel über bestehende Förderungseinrichtungen und -instrumente abzuwickeln, erleichterte zu Beginn die Abwicklung und rasche Ausschöpfung der Programmmittel. Eine ÖROK-Evaluierung bewertete die EU-Kohäsionspolitik in Österreich im Zeitraum 1995 bis 2007 rückblickend ambivalent: Die Möglichkeit zur Reform des Fördersystems, etwa eine Bündelung von Förderstellen, wäre verabsäumt worden; die EFRE-Mittel wären in erster Linie nur additional zu den bestehenden Förderungsinstrumenten eingesetzt worden, daher habe es neben den einzelbetrieblichen Investitionsförderungen nur wenige neue Ansätze gegeben.
- 44.2 Der RH stimmte der Bewertung der ÖROK-Evaluation zu und verwies auf seine diesbezüglichen Tätigkeitsberichte (siehe zusammenfassend in: Reihe Bund 2005/13 – Öffentliche Förderungen) und Positionen zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2009/1 und 2011/1).
- 45.1 Gemessen an der Anzahl ihrer institutionellen Vertreter dominierten die Förderstellen das System der EFRE-Umsetzung. Ihre Sicht prägte die Definition von Problemen sowie die Ansätze zu deren Lösung. Die Berücksichtigung von Partikularinteressen der zahlreichen Förderstellen in maßgeblichen Vorschriften, wie z.B. den NFFR, schmälerte Vereinfachungseffekte (siehe TZ 28), zumal eine auf Effizienz und Gebarungssicherheit der EFRE-Abwicklung insgesamt ausgerichtete budget- und haushaltsrechtliche Sicht weitgehend fehlte bzw. im Rahmen der ÖROK institutionell nur auf Seiten des Bundes durch das BMF vertreten war.

45.2 Der RH bemängelte die zu wenig ausgewogene Verteilung der institutionellen Gewichte zwischen den Interessen von Förderstellen einerseits und übergreifenden budget- und haushaltsrechtlichen Interessen andererseits. Im Hinblick auf die Hebung weiterer Vereinfachungspotenziale empfahl der RH dem BKA und den drei überprüften Ländern, in der strategischen Ausrichtung von Effizienz und Gebarungssicherheit begünstigenden Rahmenbedingungen der EFRE-Abwicklung eine übergreifende budget- und haushaltsrechtliche Sicht im Rahmen der ÖROK zu stärken.

45.3 *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Wahrnehmung übergreifender budget- und haushaltsrechtlicher Interessen bundesseitig durch das BMF im Einvernehmen mit dem BKA als fondskorrespondierendem Ressort für den EFRE grundsätzlich sichergestellt sei. Ein einziges EFRE-Regionalprogramm 2014–2020 werde darüber hinaus in Zukunft eine Gesamtschau wesentlich erleichtern. Das BKA hielt fest, dass es seit 2008 zeitgemäße Regelungen zum elektronischen Belegwesen – bislang noch ohne Erfolg beim BMF urgiert habe.*

Die überprüften Länder nahmen zur Empfehlung der Stärkung der budget- und haushaltsrechtlichen Sicht bei der strategischen Ausrichtung der EFRE-Abwicklung nicht Stellung.

45.4 Der RH anerkannte die mit der künftigen EFRE-Programmstruktur geschaffenen Rahmenbedingungen sowie die Initiativen des BKA zur Regelung des elektronischen Belegwesens (siehe TZ 36) positiv. Er sah jedoch weiteres Potenzial, die auf Ebene des Bundes bestehenden Voraussetzungen für die Wahrnehmung übergreifender budget- und haushaltsrechtlicher Interessen im Zuge strategischer Neuausrichtungen stärker zu nutzen und auf Ebene der überprüften Länder zu verstärken und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

46.1 Eine Länderexpertengruppe⁵¹ legte im März 2012 einen Bericht mit zwei Optionen zur künftigen Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik 2014–2020 vor. Die Option A sah weiterhin neun EFRE-Regionalprogramme – wenngleich mit verstärkter Kooperation – vor. Die Option B erachtete im Lichte der bisherigen Erfahrungen wie auch der EU-Vorschläge für die künftige Programmperiode ein gemeinsames, österreichweites EFRE-Programm als vorteilhaft. Die administrativen Fixkosten der Programmabwicklung standen insbesondere bei kleinen EFRE-Regionalprogrammen in einer ungünstigen Relation zum Mittelvolumen.

⁵¹ Länderexpertengruppen werden von Länderkonferenzen, bspw. der Landesamtsdirektorenkonferenz, beauftragt (siehe TZ 34).

Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

Im November 2012 sprach sich die Stellvertreterkommission der ÖROK⁵² grundsätzlich für die Option B aus, d.h. für die Einrichtung einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde und eines österreichweiten EFRE-Programms. Sie beauftragte die ÖROK, die Klärung der genauen Rahmenbedingungen und Schnittstellen der künftigen Abwicklungsstrukturen auszuarbeiten.

- 46.2 Der RH erachtete die Zusammenführung der bisher neun EFRE-Regionalprogramme zu einem künftig österreichweiten EFRE-Programm als institutionelle Optimierung bzw. Vereinfachung und begrüßte die in Aussicht genommene Bündelung der Abwicklungsstrukturen in einem österreichweiten EFRE-Programm.
- 46.3 *Laut Stellungnahme des BKA seien Bund und Länder nach intensiven Beratungen übereingekommen, im Sinne der Straffung der Abwicklungsstrukturen in Österreich und zur Abfederung des mit den neuen EU-Regulativen verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwandes die derzeit neun EFRE-Regionalprogramme zu einem einzigen, von Bund und Ländern getragenen österreichweiten EFRE-Regionalprogramm 2014-2020 zusammenzufassen.*

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg werde die geplante Bündelung der bestehenden länderspezifischen EFRE-Regionalprogramme und Abwicklungsstrukturen mit der EFRE-Reformagenda 2014-2020 umgesetzt. Die Einrichtung und Erstellung eines österreichweiten EFRE-Regionalprogramms 2014-2020 sei am 8. Juli 2013 beschlossen worden. Ergänzend zur Frage der Programmorganisation sei auch grundsätzlicher Reformbedarf des EFRE-Abwicklungssystems von Ländern und Bund festgestellt und eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung entsprechender Vorschläge beauftragt worden. Diese „EFRE-Reformagenda“ sei in der Länderexpertenkonferenz vom 29. Mai 2013 von allen Ländern angenommen worden. Die 48. ÖROK-Stellvertreterkommission vom 7. Juni 2013 habe die „EFRE-Reformagenda“ ebenfalls angenommen und Bund und Länder mit der Umsetzung beauftragt. Die weiteren Vorbereitungsarbeiten seien bereits in die Wege geleitet und würden u.a. in Workshops der EFRE-Verwaltungsbehörden im September 2013 detaillierter erörtert. Der Auftrag zur Erstellung des österreichweiten EFRE-Regionalprogramms sowie zur Durchführung der Ex-ante Evaluierung und Strategischen Umweltprüfung werde neu ausgeschrieben. Die Einreichung des österreichweiten EFRE-Regionalprogramms für die Strukturfondsperiode 2014-2020 bei der Europäischen Kommission sei bis Ende 2013 vorgesehen.

⁵² Die Stellvertreterkommission hat als vorbereitendes Organ (Beamtenebene) der politischen Konferenz der ÖROK die Aufgabe, Vorschläge und Gutachten an die ÖROK zu erstatten. Sie tritt einmal jährlich zusammen.



Entwicklungen in der
EFRE-Programmabwicklung



EU-Förderungen (EFRE)

46.4 Aus Sicht des RH wurden mit den getroffenen Weichenstellungen (EFRE-Reformagenda 2014–2020 und österreichweites EFRE-Regionalprogramm 2014–2020) günstige Rahmenbedingungen für die angestrebte Vereinfachung des nationalen Systems der EFRE-Abwicklung in der Programmperiode 2014 bis 2020 geschaffen.

Anforderungen der
EU-Finanzkontrolle

EU-Vorgaben für die Prüfbehörde

47.1 (1) Die von Österreich für den EFRE benannte Prüfbehörde (Second Level Control – SLC) überprüfte gemäß den EU-Vorgaben – funktionell unabhängig von den jeweiligen Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde – das effektive Funktionieren des national eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems und führte dazu Systemkontrollen sowie Stichprobenkontrollen von Projekten, deren Ausgaben der Europäischen Kommission bereits als förderfähig gemeldet worden waren, durch.⁵³ Laut Jahreskontrollbericht 2011 der Prüfbehörde verliefen die bis Ende 2010 durchgeführten Systemprüfungen von acht Verwaltungsbehörden und 18 zwischengeschalteten Stellen „im Wesentlichen zufriedenstellend“.

(2) Die Prüfbehörde ermittelte für das Ausgabenjahr 2009 eine maximale Fehlerquote von 1,14 % und für das Ausgabenjahr 2010 eine bereinigte maximale Fehlerquote von 2,13 % (ohne Bereinigung dagegen 15,99 % wegen gehäufter Fehler bei drei Förderstellen in zwei nicht prüfungsgegenständlichen EFRE-Regionalprogrammen). Die von der EU vorgegebene Fehlerquote von maximal 2 % erachteten die Verwaltungsbehörden und die ÖROK als zu niedrig.

(3) Im November 2011 überprüfte die Europäische Kommission die Arbeit der Prüfbehörde und bewertete sie als zuverlässig und im Einklang mit den EU-Vorschriften stehend. Die Prüfmethode entsprachen den Standards. Aus Sicht der Europäischen Kommission verfügte die Prüfbehörde jedoch nicht über ausreichende Personalressourcen. Die Aufstockung um eine befristete Stelle ab 2013 bewertete sie als eine gewisse, wenngleich nicht ausreichende Verbesserung. Ferner vermerkte die Europäische Kommission in ihrem Bericht zwischenzeitlich behobene signifikante Schwächen bei den Kontrollen durch einzelne zwischengeschaltete Förderstellen in zwei (nicht prüfungsgegenständlichen) EFRE-Regionalprogrammen.

⁵³ Die Prüfbehörde arbeitete auf der Grundlage einer von der Europäischen Kommission im April 2008 angenommenen Prüfstrategie, aus der u.a. die verwendeten Methoden und Stichprobenverfahren zur Auswahl einzelner Vorhaben hervorgingen. Die Ziehung der statistisch repräsentativen Stichproben erfolgte im Auftrag der Prüfbehörde durch die Statistik Austria.

Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

(4) Im März 2012 stellte die Prüfbehörde im Rahmen einer Systemprüfung eine nur teilweise gegebene Funktionsfähigkeit der Bescheinigungsbehörde und erheblichen Verbesserungsbedarf bei den Ausgabenerklärungen der Bescheinigungsbehörde an die Europäische Kommission fest. Zudem gab die Prüfbehörde in ihrem der Europäischen Kommission im April 2012 übermittelten Jahreskontrollbericht zum Ausgabenjahr 2010⁵⁴ wegen zu hoher Fehlerquoten in zwei (nicht prüfungsgegenständlichen) EFRE-Regionalprogrammen eine eingeschränkt positive Stellungnahme ab.

Infolge eines aus Sicht der Europäischen Kommission erheblichen Mangels im Verwaltungs- und Kontrollsystem setzte diese mit Schreiben vom 23. Mai 2012 die Zwischenzahlungen für alle EFRE-Regionalprogramme aus, darunter auch jene der überprüften Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg. Der Mangel betraf u.a. die Bescheinigung der Ausgabenerklärungen aller EFRE-Programme durch die Bescheinigungsbehörde (BKA, Abteilung IV/4). Nachdem die Bescheinigungsbehörde sowie die betroffenen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel festgelegt und umgesetzt hatten, und die Prüfbehörde diese analysiert und als im Einklang mit den EU-Vorgaben bewertet hatte, hob die Europäische Kommission gemäß Art. 92 Abs. 3 Allg. SF-VO die Aussetzung der Zwischenzahlungen in drei Etappen (Juli bis Dezember 2012) wieder auf.

(5) In der Managementbilanz 2011 der Europäischen Kommission äußerte der Generaldirektor für Regionalpolitik u.a. einen Vorbehalt mit Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für bestimmte EFRE-Programme in einzelnen Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich. Die Europäische Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, erforderlichenfalls ihre der Ausgabenbescheinigung vorgeschalteten Kontrollmaßnahmen – insbesondere die Verwaltungskontrollen der ersten Ebene (First Level Control, FLC) – während des verbleibenden Teils des Programmplanungszeitraums zu verschärfen.⁵⁵

47.2 Der RH betonte, dass allfällige Schwächen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, insbesondere auf Ebene der Förderstellen bzw. der FLC, gravierende EU-Sanktionen zur Folge haben konnten. Mit Bezug auf die Personalausstattung der Prüfbehörde verwies der RH auf seine bereits im Jahr 2009 getroffene Feststellung, dass diese anbedachts

⁵⁴ Der Jahreskontrollbericht betraf acht EFRE-Regionalprogramme (ohne Wien).

⁵⁵ vergleiche Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den RH, COM(2012) 281 final vom 6. Juni 2012, Seite 11 f. und Seite 15



Entwicklungen in der
EFRE-Programmabwicklung



EU-Förderungen (EFRE)

der in der Periode 2007–2013 erheblich gestiegenen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen nicht ausreichte.⁵⁶

Risikoaverse Vergabe von EFRE-Mitteln

- 48.1** Da die Umsetzung von innovativen Projekten im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme nicht nur als aufwändig, sondern auch als risikobehaftet im Hinblick auf Abwicklungsfehler galt, wurden österreichweit Mittel von innovativeren Projekten zu konventionelleren bzw. weniger personalintensiven Investitionsprojekten umgeschichtet (siehe TZ 4).

Die Verwaltungsbehörden und deren zwischengeschaltete Förderstellen sahen vor allem ein Risiko in Unwägbarkeiten der EFRE-Finanzkontrolle, etwa in deren (späterer) Interpretation von Vorschriften, in einer allenfalls erforderlichen Rückabwicklung von Projekten und in der Komplexität der Vorschriften. Die Verwaltungsbehörden äußerten anlässlich des Inkrafttretens der geänderten NFFR (siehe TZ 20) im September 2010 auch den Wunsch, die Prüfbehörde möge – im Sinne der Sicherheit der Anwendung – ihren Prüfungsansatz ebenso transparent machen, wie die Leitlinien der Europäischen Kommission vom 28. Jänner 2010 zur Anwendung der Pauschaloptionen dies den kommissionseigenen Rechnungsprüfern vorgaben. Die Mitgliedstaaten sollten die Pauschalen „ohne Bedenken und Unsicherheit anwenden können“.

Der Prüfbehörde lagen bis Ende November 2012 noch keine validen Erkenntnisse aus der Prüfung einer ausreichenden Anzahl von Projekten, bei denen Pauschalkosten zur Anwendung kamen, vor.

- 48.2** Der RH bemerkte kritisch, dass ungeachtet der verschiedenen Vereinfachungsmaßnahmen im Verlauf der Programmperiode 2007–2013 eine Umschichtung beträchtlicher Mittel von innovativeren zu konventionellen Projekten stattfand. In einer Gesamtbetrachtung führte dies zu einem zunehmend ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis der EFRE-Regionalprogramme.

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, die Ursachen dieser Entwicklung zu analysieren und unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Erreichung der übergeordneten Programmziele – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch Investitionen in betriebliche FTEI (siehe TZ 2) – zu gewährleisten.

⁵⁶ Reihe Bund 2009/4, Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds – Operationelles Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE (TZ 13)

Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

Erfahrungsaustausch auf Ebene der Prüfer

- 49.1 Die Prüfbehörde lud die förderungsabwickelnden Stellen seit 2007 zwei Mal (Jahresende 2010 bzw. 2011) zu einer Veranstaltung, die dem Erfahrungsaustausch und der Information über erste Ergebnisse und Feststellungen aus den Systemprüfungen und der Prüfung der stichprobenweise ausgewählten Vorhaben (2009: 44 Projekte, 2010: 47 Projekte) diente. Ebenso informierte sie über die Rahmenbedingungen, Rechtsgrundlagen und methodischen Anforderungen der EFRE-Finanzkontrolle sowie allfällig eingetretene Änderungen.

Geeignete Foren für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch der Projektprüfer (FLC) auf Ebene der Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen existierten nicht, wiewohl der Bedarf u.a. im Rahmen der Fragebogenerhebung des RH artikuliert wurde.

Die Erkenntnisse der Prüfbehörde aus der Ex-Post-Kontrolle von EFRE-Projekten flossen in einem von den förderungsabwickelnden Stellen als ungenügend empfundenen Maße in die EFRE-Abwicklung zurück. Aus Prüfungen der EFRE-Mittel wurden in der Regel keine systematischen Schlussfolgerungen hinsichtlich allfälliger Probleme in der nationalen Förderungsabwicklung gezogen, auch wenn Feststellungen der Prüfbehörde auf Basis von Systemprüfungen der zwischengeschalteten Förderstellen bzw. Stichprobenprüfungen einzelner EFRE-Projekte solche aufzeigten oder vermuten ließen.

- 49.2 Der RH bemängelte die fehlenden Bemühungen, der von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen artikulierten Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung beispielsweise durch einen verstärkten Erfahrungsaustausch auf Ebene der Projektprüfer (FLC) entgegenzutreten. Er hob die Bedeutung der FLC für ein EU-konformes Verwaltungs- und Kontrollsystem hervor und verwies in diesem Zusammenhang auf die finanziellen Risiken im Falle mangelhafter Prüfungen durch die Förderstellen (siehe TZ 47).

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, der Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung verstärkt entgegenzuwirken, etwa durch Schaffung einer geeigneten Plattform im Rahmen der ÖROK für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (FLC) auf Basis von systematischen Analysen von EFRE-Prüfungsergebnissen und daraus ableitbaren Schlussfolgerungen und eine bessere Vernetzung zu Experten im Bereich der nationalen Förderprüfung.

- 49.3 Laut Stellungnahme des BKA sehe die EFRE-Reformagenda 2014-2020 einen kontinuierlichen und strukturierten Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen vor.

Standards der verwaltungsinternen Prüfungen

- 50.1 (1) Der Prüfaufwand für EFRE-finanzierte Projekte war in der Wahrnehmung der Förderungsempfänger höher als jener für national finanzierte Vorhaben. Unterschiede bestanden insbesondere im Prüfumfang, in der Prüftiefe und -methodik, bei den Nachweis- und Belegerfordernissen, in der Kontrollwahrscheinlichkeit bzw. Anzahl der Prüfinstanzen. Nachstehende Übersicht illustriert diese Unterschiede am Beispiel einer Förderstelle, die sowohl nationale als auch EU-kofinanzierte Vorhaben abwickelte:

Tabelle 23: Unterschiede bei nationalen und bei EFRE-Förderkontrollen aus Sicht der Förderungsempfänger

	EFRE-finanzierte Vorhaben	National finanzierte Vorhaben
Verwaltungskontrolle der Förderstelle	vollständig	vollständig
Vor-Ort-Kontrolle	häufig vollständig oder auf Basis eines validen, dokumentierten Stichprobenverfahrens	selten vollständig, teilweise risikoorientiert (bei Auffälligkeiten), ansonsten Stichproben (ohne Verfahrensvorschriften)
Aufwand der Förderstelle	Vollprüfung: zwei Personen ein bis zwei Tage, Entwertung jedes einzelnen Belegs	Stichprobenprüfung: eine Person zwei Stunden bis ein Tag
Nachweis Personaleinsatz	Zeitaufzeichnungen müssen detailliert und vollständig sein	Zeitaufzeichnungen müssen plausibel sein
Belegerfordernisse	Belege müssen vollständig als Original-Papierbelege vorliegen	Belege können in Ausnahmefällen auch kopiert oder gescannt vorliegen, Einsicht in Originale wird vorbehalten
verwaltungsinterne Prüfinstanzen	Förderstelle, Prüfbehörde, Europäische Kommission	Förderstelle
Prüfmethoden	kaum Fehlertoleranz aufgrund des hohen Maßes an Standardisierung	Fehlertoleranz aufgrund eines geringeren Maßes an Standardisierung
Ermessensspielraum der Prüfinstanzen	geringer	höher
Sanktionen	ja	nein

Darstellung: RH

Entwicklungen in der EFRE-Programmabwicklung

(2) Die bei EFRE-Projekten festgestellten Fehler würden – ungeachtet der oben genannten Unterschiede – in der Regel auch im Falle von nationalen Kontrollen zu Prüffeststellungen führen. Ausgewählte Beispiele von Fehlern, die die Prüfbehörde 2010 bei Projektabrechnungen feststellte, verdeutlichen dies.

Beispielkasten: Bei EFRE-Projekten festgestellte Fehler

Ermittlung von Personalkosten, z.B.

- erst im Nachhinein erstellte bzw. modifizierte Projekt-Stundenaufzeichnungen
- die einem Projekt verrechnete Anzahl an Mitarbeiterstunden lag über den Jahresarbeitsstunden des betreffenden Mitarbeiters
- fehlende Tätigkeitsbeschreibungen zu den Stundenaufzeichnungen, die Abgrenzung zu anderen geförderten Projekten war nicht möglich

Anerkennung von außerhalb des Förderzeitraums liegenden Kosten, z.B.

- vor Antragstellung entstandene Projektkosten
- vor Projektbeginn erbrachte Personalleistungen
- Leistungen aus Vorperioden, Überschneidungen mit Vorprojekten

Anerkennung von inhaltlich nicht förderfähigen Kosten, z.B.

- Privatausgaben

Höhe der tatsächlichen Ausgaben, z.B.

- bei einem Ratenkauf wurde der Gesamtpreis als tatsächliche Ausgabe bescheinigt, tatsächlich bezahlte der Förderungsempfänger die Anzahlung sowie einige Raten

50.2 Aus den Wahrnehmungen der Förderungsempfänger zog der RH den Schluss, dass nationale Förderungen deutlich weniger verwaltungs-internen Kontrollen unterlagen als vergleichbare EFRE-Förderungen. Anders als bei nationalen Förderungen **zogen Mängel** in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-Projekten **überdies EU-rechtliche** Sanktionen für die betreffenden Programme bzw. zuständigen Programm-behörden und Förderstellen nach sich (vgl. TZ 15).

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, das Augenmerk verstärkt auch auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen von rein national finanzierten Förderungen zu lenken, etwa im Rahmen entsprechender Prüfungsschwerpunkte der internen Revisionen.

50.3 *Das BKA verwies in seiner Stellungnahme unter Bezugnahme auf TZ 5 und 36 auf die Zuständigkeit des BMF und der für Förderungen zuständigen Bundesministerien.*



Die drei überprüften Länder nahmen zu der empfohlenen verstärkten Aufmerksamkeit auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen auch bei rein national finanzierten Förderungen nicht Stellung.

- 50.4 Der RH erinnerte das BKA an dessen Kompetenzen gemäß Bundesministerengesetz, die im Bereich der allgemeinen Angelegenheiten des Verwaltungsmanagements insbesondere auch jene der internen Revision umfassen. Auf dieser Grundlage obliegt dem BKA eine ressortübergreifende Koordination der internen Revisionen. Der RH hielt seine Empfehlung daher auch gegenüber dem BKA aufrecht.

Einhaltung von EU-Beihilfevorschriften

- Allgemeines 51 Zur recht- und ordnungsgemäßen Förderungsvergabe waren, wie in den EFRE-Regionalprogrammen der drei überprüften Länder dargelegt, die Bestimmungen des EU-Beihilfenrechts vollumfänglich einzuhalten.
- Forschungsprämie und maximal erlaubte Förderintensitäten 52.1 (1) Die EFRE-Förderungsnehmer hatten der FFG erhaltene und künftige öffentliche Förderungen für Vorhaben der gleichen Art bekanntzugeben. Die FFG ermittelte mit den erhobenen Daten die Gesamthöhe der Förderungen (Förderbarwert) und prüfte die Einhaltung der nach EU-Beihilfenrecht zulässigen Förderhöchstgrenzen.
- (2) Zusätzlich zur direkten Forschungsförderung bestanden indirekte (steuerliche) Maßnahmen in Form eines Forschungsfreibetrags und einer Forschungsprämie:
- Forschungstreibende Unternehmen bzw. Personen hatten seit 2002 die Möglichkeit, eine Forschungsprämie gemäß Einkommensteuergesetz (EStG) 1988 in Anspruch zu nehmen. Grundlage der Prämienberechnung waren bestimmte vom BMF anerkannte Aufwendungen für Forschung. Im Falle ihrer Förderwürdigkeit wurde dem Abgabekonto des Steuerpflichtigen ein betragsmäßiger Anteil des förderfähigen Forschungsaufwands von zuletzt 10 % steuerfrei gutgeschrieben.⁵⁷

⁵⁷ Nach Inkrafttreten des 1. Stabilitätsgesetzes 2012, BGBl. I Nr. 22/2012, Art. 2, war die FFG seit dem 1. Jänner 2013 im Steuerverfahren über die Geltendmachung einer Forschungsprämie Gutachter zur Beurteilung, ob die Voraussetzungen einer Forschung und experimentellen Entwicklung vorlagen (§ 108c Abs. 7 f. EStG).

Einhaltung von EU-Beihilfavorschriften

(3) Die Jahresabschlüsse mehrerer geförderter Unternehmen wiesen Erträge bzw. Forderungen aus Forschungsprämien aus. Diese Erträge waren in jenen Jahren verbucht, in denen auch FFG-Fördermittel bezogen wurden. Die FFG hatte bei keinem dieser Fälle beim Fördernehmer geprüft, ob die Forschungsprämien für mit FFG- bzw. EFRE-Mitteln geförderte Vorhaben beansprucht worden waren.

- 52.2 Der RH stellte fest, dass weder die Förderungsnehmer der FFG erhaltene Forschungsprämien mitteilten, noch die FFG Hinweisen auf erhaltene Prämien nachging. Damit verletzte die FFG ihre Verpflichtung zur Überprüfung der beihilfenrechtlichen Höchstgrenzen. Eine Doppelförderung aus direkten öffentlichen Mitteln und Mitteln der Forschungsprämie konnte nicht ausgeschlossen werden. Der RH wiederholte damit seine Kritik aus dem Jahre 2007 (Reihe Bund 2007/6 – Ausgewählte Maßnahmen der indirekten Forschungsförderung).

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit als Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt. In diesem Zusammenhang sollte die FFG den Hinweisen auf von Förderungswerbern beantragte oder erhaltene Forschungsprämien konsequent nachgehen und gegebenenfalls Rückforderungen stellen.

- 52.3 *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Verpflichtung zur Überprüfung beihilfenrechtlicher Fragen im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme in erster Linie die First Level Control der verantwortlichen Förderstelle und – im Rahmen ihrer EU-rechtlich vorgesehenen Aufsicht über zwischengeschaltete Förderstellen – die Verwaltungsbehörde(n) treffe. Der Bescheinigungsbehörde obliege im Einklang mit ihrer von der Europäischen Kommission abgenommenen Prüfstrategie demgegenüber eine systemisch orientierte Prüftätigkeit zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Ausgabenerklärung (TZ 21.1 (2)).*

Das Land Salzburg und das Land Vorarlberg verwiesen in ihren Stellungnahmen auf den jeweils von der FFG als zwischengeschalteter Förderstelle eingeholten Kommentar, wonach laut BMF die Forschungsprämie keine staatliche Beihilfe darstelle und daher auch keine Verletzung der beihilferechtlichen Bestimmungen vorläge. Weiters wies die FFG darauf hin, dass auch die zeitliche Komponente sowie die Höhe der Bemessungsgrundlage der Forschungsprämie eine Einrechnung der Prämie in die Förderung der FFG erschwere.



52.4 Der RH hielt fest, dass die FFG keinen schriftlichen Beleg des BMF zu dessen Beurteilung der Forschungsprämie als nicht unter das EU-Beihilfenregime fallende staatliche Maßnahme vorlegte. Aus Sicht des RH können Ermessensspielräume in der Verwaltungspraxis (Selektivität) die Vermutung begründen, dass es sich bei der Forschungsprämie um eine staatliche Beihilfe handelt. Der RH machte darauf aufmerksam, dass die Kompetenz zur Beurteilung des allfälligen Beihilfecharakters der Forschungsprämie im Sinne des EU-Beihilfenregimes allein bei der Europäischen Kommission liegt und die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, diese von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen (gleich welcher Art) zu unterrichten. Abschließend unterstrich der RH die Verantwortung des BKA (als Bescheinigungsbehörde) und der drei überprüften Länder als Verwaltungsbehörden, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt, und hielt an seiner Empfehlung fest.

Rettungs- bzw.
Restrukturierungsbeihilfen

53.1 (1) Um negative Auswirkungen auf den Wettbewerb zu verhindern, waren Unternehmen in Schwierigkeiten von Förderungen als Antragsberechtigte ausgeschlossen. Nach den Leitlinien der Europäischen Kommission⁵⁸ befand sich ein Unternehmen dann in Schwierigkeiten, „wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln, die ihm von Eigentümern/Anteilseignern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, Verluste aufzufangen, die das Unternehmen auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift“. Weiters verlangte Art. 60 Allg. SF-VO von den Verwaltungsbehörden – und damit auch von den zwischengeschalteten Förderstellen – bei der Programmdurchführung in Bezug auf die ausgewählten Projekte die Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung. Folglich hatten die Förderstellen im Hinblick auf die Förderfähigkeit zu prüfen, ob es sich um ein gesundes Unternehmen handelte, das in der Lage war, das beantragte Vorhaben im Förderzeitraum und darüber hinaus mit ausreichenden Eigenmitteln zu finanzieren. Andernfalls hätte die gewährte Beihilfe einen Rettungs- bzw. Restrukturierungscharakter und wäre von der Europäischen Kommission gesondert zu genehmigen.

⁵⁸ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 244 vom 1. Oktober 2004)

Einhaltung von EU-Beihilfavorschriften

(2) Die FFG beurteilte in internen Gutachten die Projektanträge u.a. nach deren finanzieller Durchführbarkeit und förderte dabei Unternehmen, die vor bzw. während des Förderzeitraums aufgrund von Bilanzverlusten nur geringes oder negatives Eigenkapital (Kapitalunterdeckung) in ihren Jahresabschlüssen auswiesen. Dessen ungeachtet bewertete die FFG die Bonität dieser Förderungswerber anhand eines eigenen Ratings positiv.

- 53.2 Der RH wies darauf hin, dass die EFRE-Förderung von Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zuwiderliefe und in bestimmten Fällen als mögliche Umgehung der geltenden EU-Beihilfavorschriften zu werten war.

Der RH empfahl dem BKA und den drei überprüften Ländern, in ihren Funktionen als Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden eine – im Einklang mit den für Unternehmen in Schwierigkeiten geltenden EU-Beihilfavorschriften stehende – Förderungsabwicklung durch die FFG in geeigneter Form sicherzustellen. Dabei wären die für die Beurteilung der finanziellen Situation eines Unternehmens vor Antragsgenehmigung aktuellen Jahresabschlüsse und andere geeignete unternehmensbezogene Informationen heranzuziehen und in einem internen Gutachten nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 53.3 *Das BKA bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Verpflichtung zur Überprüfung beihilfenrechtlicher Fragen im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme in erster Linie die First Level Control der verantwortlichen Förderstelle und – im Rahmen ihrer EU-rechtlich vorgesehenen Aufsicht über zwischengeschaltete Förderstellen – die Verwaltungsbehörde(n) treffe. Der Bescheinigungsbehörde obliege im Einklang mit ihrer von der Europäischen Kommission abgenommenen Prüfstrategie demgegenüber eine systemisch orientierte Prüftätigkeit zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Ausgabenerklärung (TZ 21.1 (2)).*

Das Land Salzburg und das Land Vorarlberg verwiesen in ihren Stellungnahmen auf den jeweils von der FFG eingeholten Kommentar, demzufolge es sich bei den betreffenden Förderungsfällen nicht um Beihilfen für Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten gehandelt habe. Die FFG bewerte bei allen Antragstellern die Bonität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Unternehmen mit schlechter Bonität würden von einer Förderung ausgeschlossen. Dies sei im Zuge der Genehmigungsverfahren der FFG-Richtlinien mit der Europäischen Kommission so festgelegt worden und werde von der FFG eingehalten.

53.4 Der RH wies das BKA sowie die überprüften Länder darauf hin, dass die FFG verpflichtet war, keine Beihilfen an Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu vergeben, auf Basis ihres eigenen Ratings jedoch positive Bonitätsbewertungen traf, die die Förderung von Unternehmen mit geringem oder negativem Eigenkapital zuließen. Hinsichtlich der Kriterien, ab wann ein Unternehmen als in Schwierigkeiten befindlich einzustufen war, war nach Auffassung des RH nicht auszuschließen, dass die FFG ihren Bewertungsspielraum zu weit dehnte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang zu Illustrationszwecken auf die von der Europäischen Kommission im August 2013⁵⁹ vorgeschlagenen Kriterien zur Beurteilung, ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet, wovon die Erfüllung eines Kriteriums (wie: mehr als die Hälfte des gezeichneten Kapitals bzw. der ausgewiesenen Eigenmittel sind infolge aufgelaufener Verluste verschwunden) ausreicht. Der RH hielt folglich mit Nachdruck an seiner Empfehlung fest.

⁵⁹ Aufforderung der Europäischen Kommission zur Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen, ABJ. C 229 vom 8. August 2013

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

54 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundeskanzleramt

(1) Die nationalen Förderfähigkeitsregeln (NFFR) wären im Einvernehmen mit dem BMF sowie den EFRE-zuständigen Stellen des Bundes und der Länder – unter Einbeziehung von legislativer Expertise auf dem Gebiet des Haushaltsrechts und des Förderwesens – in Richtung einer kohärenten nationalen EFRE-Abwicklungsrichtlinie auszugestalten. Ergänzende Erläuterungen, Leitfäden oder Handbücher mit illustrativen Beispielen wären bei Bedarf gesondert bereitzustellen. (TZ 20)

(2) Die Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen wäre erneut an das BMF heranzutragen mit dem Ziel, im Rahmen einer künftigen Novellierung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes (ARR 2004) Rechtssicherheit herzustellen. (TZ 36)

(3) Auf die Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im Förderwesen sowie auf die Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder zur Vermeidung von Doppelförderungen wäre verstärkt hinzuwirken. (TZ 36)

Bundeskanzleramt,
Länder Burgenland,
Salzburg, Vorarlberg

(4) Dem aufgrund des niedrigen Auszahlungsstands (Dezember 2012) der EFRE-Programme 2007–2013 bestehenden erheblichen Umsetzungs- und Abrechnungsdruck und daher erhöhtem Fehlerrisikopotenzial wäre rechtzeitig und angemessen entgegenzuwirken. (TZ 5)

(5) Das Augenmerk bei der Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme wäre nicht nur auf die Erfüllung der EU-Vorgaben zu richten, sondern auch verstärkt auf die Zweckmäßigkeit (im Sinne von Vereinfachung) und Ordnungsmäßigkeit der korrespondierenden nationalen Förderabwicklung. (TZ 15)

(6) Die aus dem Prozess der Erstellung, Nutzung und Aktualisierung der Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (VKS-Beschreibungen) gewonnenen Erfahrungen wären auszuwerten, um für die Programmperiode 2014–2020 den Umfang der Beschreibungen bestmöglich zu verschlanken und ihren qualitativen Mehrwert zu erhöhen. (TZ 16)

(7) Für die Programmperiode 2014–2020 sollte eine geeignete programmübergreifende Online-Datenbank-Lösung zur anwenderfreundlichen Verwaltung und Aktualisierung der VKS-Beschreibungen inkl. Referenzdokumente eingerichtet oder diese Dokumente im EFRE-Monitoring (analog zur bestehenden Praxis bei Richtlinien) hinterlegt werden. (TZ 16)

(8) Im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Förderabwicklung und verbesserte Rechtssicherheit wäre der hierarchische Stufenbau der EFRE-relevanten Rechtsvorschriften – unter Einbindung legislativer Expertise – zu klären und auf Konsistenz (Widerspruchsfreiheit) und Kohärenz (Zusammenhänge und Bezugnahmen) von EU- und nationalen Rechtsvorschriften zu achten. Ferner wären die EFRE-relevanten nationalen Rechtsvorschriften durch Beiziehung von Legisten soweit zweckmäßig zu verschlanken, Redundanzen möglichst zu reduzieren und Zirkelverweise zu vermeiden. (TZ 21)

(9) Die Zahl der EFRE-abwickelnden Förderstellen sowie der Richtlinien sollte im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand durch Kooperationen gebündelt und nach Möglichkeit weiter reduziert werden. (TZ 22)

(10) Seitens der Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden wäre auf eine richtlinienkonforme Fördertätigkeit der FFG zu achten sowie auf eine unverzügliche Anpassung jener Richtlinien hinzuwirken, die im Rahmen der Anwendung von Pauschalen – insbesondere bei personalintensiven Projekten im Bereich der betrieblichen Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation – als Rechtsgrundlage dienen. (TZ 22)

(11) In der Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020 wäre den Verwaltungskosten von förderoptimierenden Regelungen verstärktes Augenmerk zu widmen. Die bisher gemachten **Erfahrungen** mit Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner **Kostenpositionen** zu Gemeinkosten oder direkten Kosten wären im **Hinblick** auf allfällig zweckmäßige Einschränkungen dieser **Wahlmöglichkeiten** zu untersuchen und **Anpassungen** rechtzeitig vor **Beginn** der neuen Programmperiode vorzunehmen. (TZ 28)

(12) Die aus der praktischen Anwendung der **Pauschalsätze** (Maßnahme Nr. 2) bisher gewonnenen Erfahrungen sollten evaluiert und Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche weitere Vereinfachungen gezogen werden. (TZ 29)

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

(13) Eine direkte Abrechnung von projektbezogenen Personalkosten der Geschäftsführung in Kombination mit einer, die Kosten der Geschäftsführung „im Regelfall“ bereits umfassenden Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) wäre auszuschließen und die NFFR entsprechend anzupassen. (TZ 31)

(14) Im Hinblick auf die Programmperiode 2014–2020 sollte anhand der bisher gewonnenen Erfahrungen eine systematische Analyse vorgenommen werden, inwieweit im Rahmen der EFRE-Umsetzung in Österreich weitere optionale Maßnahmen in Betracht gezogen werden könnten. (TZ 32)

(15) Unter Einbindung der relevanten Förderstellen wäre auf eine Harmonisierung von teilweise unterschiedlichen Vorgaben und Standards der Förderstellen des Bundes und der Länder für die Abrechnung und Kontrolle vergleichbarer EFRE-Projekte (z.B. personalintensive FTEI-Vorhaben) hinzuwirken. Davon sollten auch Initiativen zur Annäherung der Verfahren der Nachweiserbringung und Abrechnungskontrolle an unternehmensinterne Abläufe und zeitgemäße EDV-Standards umfasst sein. (TZ 34)

(16) Strategien für einen stufenweisen Ausbau und verstärkten Einsatz elektronischer Lösungen auf Ebene der Förderstellen zur Unterstützung der EFRE-Projektentwicklung (z.B. Kommunikationsplattformen, Schnittstellen zwischen Förderstellen, Dokumentationsdatenbank) wären zu entwickeln und dabei Synergien und Einsparungspotenziale aus der Schaffung gemeinsamer Lösungen anzustreben. (TZ 35)

(17) Bei Projektbewilligungen auf Basis von Einzelentscheidungen wäre – wegen ihres diskretionären Charakters und der im Durchschnitt deutlich höheren Förderquoten – in besonderem Maße auf die Anwendung vergleichbarer, üblicherweise in Förderrichtlinien festgelegter Verfahrensstandards zur Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit zu achten. (TZ 37)

(18) Dem Grundsatz der Funktionstrennung wäre bei landes- bzw. verwaltungsnahen Projekten in formaler wie auch materiell-inhaltlicher Hinsicht verstärktes Augenmerk zu widmen. (TZ 42)

(19) Auf zweckmäßige Kooperationen von Förderstellen des Bundes und der Länder wäre verstärkt hinzuwirken, etwa könnte bei entsprechender Abstimmung der Richtlinien eine Förderstelle mit geringem Fördervolumen bzw. wenigen Fallzahlen – nach inhaltlich-materieller Begutachtung und Bewilligung eines Projekts – dessen Abwicklung und Kontrolle an eine EFRE-erfahrene größere Förderstelle übertragen. (TZ 43)

(20) In der strategischen Ausrichtung von Effizienz und Gebarungssicherheit begünstigenden Rahmenbedingungen der EFRE-Abwicklung wäre eine übergreifende budget- und haushaltsrechtliche Sicht im Rahmen der ÖROK zu stärken. (TZ 45)

(21) Die Ursachen für die Umschichtung beträchtlicher Mittel von innovativeren zu konventionelleren Projekten wären zu analysieren und unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Erreichung der übergeordneten Programmziele – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch Investitionen in betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation – zu gewährleisten. (TZ 48)

(22) Der von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen artikulierten Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung wäre verstärkt entgegenzuwirken, etwa durch Schaffung einer geeigneten Plattform im Rahmen der ÖROK für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (First Level Control) auf Basis von systematischen Analysen von EFRE-Prüfungsergebnissen und daraus ableitbaren Schlussfolgerungen und eine bessere Vernetzung zu Experten im Bereich der nationalen Förderprüfung. (TZ 49)

(23) Das Augenmerk wäre verstärkt auch auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen von rein national finanzierten Förderungen zu lenken, etwa im Rahmen entsprechender Prüfungsschwerpunkte der internen Revisionen. (TZ 50)

(24) Die Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden hätten sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt, den Hinweisen auf von Förderungswerbern beantragte oder erhaltene Forschungsprämien konsequent nachgeht und gegebenenfalls Rückforderungen stellt. (TZ 52)

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

- (25) Die Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden hätten eine – im Einklang mit den für Unternehmen in Schwierigkeiten geltenden EU-Beihilfevorschriften stehende – Förderungsabwicklung durch die FFG in geeigneter Form sicherzustellen. Dabei wären die für die Beurteilung der finanziellen Situation eines Unternehmens vor Antragsgenehmigung aktuellen Jahresabschlüsse und andere geeignete unternehmensbezogene Informationen heranzuziehen und in einem internen Gutachten nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 53)
- Länder Burgenland,
Salzburg und Vorarlberg
- (26) Künftige Vereinbarungen zwischen einzelnen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten (Bundes-)Stellen sollten möglichst länderübergreifend standardisiert und länderspezifische Regelungen nur vorgesehen werden, soweit diese sachlich zwingend erforderlich sind. Auch sollten in den Vereinbarungen taugliche Voraussetzungen geschaffen werden, die den Verwaltungsbehörden die tatsächliche Wahrnehmung ihrer umfassenden Verantwortung gemäß EU-Vorgaben ermöglichen. (TZ 17)
- (27) Im Hinblick auf die mit allfällig rechtsgrundlos geleisteten EFRE-Zahlungen verbundenen finanziellen Risiken für die nationalen öffentlichen Haushalte wäre verstärkt auf die Einhaltung aller rechtlichen Anforderungen an die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage zu achten. (TZ 41)
- Länder Burgenland
und Vorarlberg
- (28) Für die Programmperiode 2014–2020 sollte eine am Ansatz des Landes Salzburg orientierte vergleichbare Herangehensweise – Entwicklung einer (notifizierten) EFRE-Landesförderrichtlinie mit Projektmindestgrößen (Bagatellgrenzen) auf Basis des Programmumsetzungshandbuchs – in Erwägung gezogen werden. (TZ 18)
- (29) Vor Projektgenehmigung wären ausreichend detaillierte Projektunterlagen (wie Kostenschätzungen samt dokumentierten Planungsannahmen, konkrete Beschreibung der Ausgangslage und überprüfbare Projektziele) zu erarbeiten, die auch als Grundlage für das Projektcontrolling (Soll-Ist-Vergleich von Kosten, Projektfortschritten sowie Ausmaß der Zielerreichung) dienen können. (TZ 39)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



EU-Förderungen (EFRE)

(30) Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen wären unter Beachtung des Grundsatzes der Funktionstrennung nachvollziehbar in einer der Höhe des Förderbetrags und der Art des Projekts adäquaten Weise auf Plausibilität sowie sachliche und betragliche Angemessenheit zu begutachten. Die Begutachtung und die dabei angewendeten Bewertungsmaßstäbe wären zu dokumentieren. (TZ 40)

(31) Bei der Abrechnungskontrolle wäre ein höheres Maß an Sorgfalt geboten. (TZ 42)

Land Burgenland

(32) Die ursprünglich vorgesehenen Kosten des Projekts „Installierung und Aufqualifizierung von EU-GemeinderätInnen“ wären in Anbetracht der um die Hälfte geringeren Teilnehmerzahl angemessen zu kürzen. (TZ 41)

(33) Zur Einhaltung der von der EU vorgeschriebenen Kofinanzierungsätze wäre in den Förderverträgen bzw. rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusagen eine Bestimmung vorzusehen, derzufolge eine Unterschreitung der Projektkosten zu einer aliquoten Reduktion sowohl der EU-Mittel wie auch der nationalen Mittel führt. (TZ 41)

Land Vorarlberg

(34) Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen wären erst nach Klärung aller substanziellen Voraussetzungen zu genehmigen und nachträgliche Projektänderungen nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 39)

R
H

ANHANG

Anhang 1: Chronologie

Anhang 2: Bericht an den Kontaktausschuss über die parallele Prüfung zur Vereinfachung des Strukturfonds-Regelwerks durch die Arbeitsgruppe Strukturfonds

ANHANG 1: CHRONOLOGIE	
März 2000	Europäischer Rat beschließt die „Lissabon-Strategie“ zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und eines wissensbasierten, Arbeitsplätze schaffenden Wirtschaftswachstums in der EU bis 2010
2001	Europäischer Rat von Göteborg beschließt Umweltstrategie
Oktober 2005	Beginn der Programmplanung für das RWF-Programm Salzburg
3. Mai 2006	Beschluss der Landeshauptleute über EFRE-Mittelzuteilung auf Bundesländer
5. Juli 2006	VO (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE-VO)
11. Juli 2006	VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (Allg. SF-VO)
27. September 2006	Beschluss der Landesregierung Salzburg über das Regionalprogramm RWF
26. Oktober 2006	Beschluss der Programme durch die Bundesregierung
27. Oktober 2006	Nationaler strategischer Rahmenplan Österreichs (STRAT.AT), Beschluss der ÖROK
30. Oktober 2006	Einreichung der Operationellen Programme bei der Europäischen Kommission, zugleich Beginn der Förderfähigkeit
4. April 2007	Genehmigung des nationalen strategischen Rahmenplans Österreichs (STRAT.AT) durch die Europäische Kommission
4. Mai 2007	Genehmigung von acht EFRE-Regionalprogrammen durch die Europäische Kommission
18. September 2007	Erste Vereinbarung zwischen den Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde (BKA IV/4) über nationale Regeln über die Förderfähigkeit von Ausgaben (Version 01)
19. Februar 2008	Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen
29. Juli 2008	Genehmigung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Regionalprogramms RWF Salzburg durch die Europäische Kommission
11. Februar 2009	Vorbereitende Abstimmungssitzung „Förderfähigkeit 2007–2013“ im Rahmen der ÖROK über die drei Pauschaloptionen
März 2009	Erster Entwurf der Prüfbehörde (BKA IV/3) für Zuordnung von Aufwendungen in die Kategorien „direkte“ und „indirekte“ Kosten
Februar bis April 2009	Drei „technische Seminare“ der Generaldirektionen Regionalpolitik bzw. Beschäftigung zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Kostenoptionen (19. Februar, 23. März, 30. April)
6. Mai 2009	VO (EG) Nr. 397/2009 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1080/2006 in Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Bereich Wohnbau

ANHANG 1

Fortsetzung: ANHANG 1: CHRONOLOGIE

25. September 2009	Stellungnahme der Prüfbehörde (BKA IV/3) zum adaptierten „Vorschlag für die Berechnung der Personalkosten unter Anwendung von pauschalen Elementen“; Bedenken bestehen weiter, Vorschlag ist aus Sicht der Prüfbehörde nicht im Einklang mit dem Arbeitspapier der Europäischen Kommission
30. September 2009	Bescheinigungsbehörde (BKA IV/4) und Verwaltungsbehörden beschließen, eine empirische Untersuchung zu den Gemeinkosten in Österreich bei einer externen Steuerberatungskanzlei in Auftrag zu geben
23. Dezember 2009	Gemeinkosten in Österreich – erster Berichtsentwurf
Februar 2009 bis Mai 2010	Konsultationen in Österreich zwischen Bund und Ländern, Erarbeitung von Vorschlägen zur Einführung der Pauschalen in die NFFR
28. Jänner 2010	Leitlinien der Europäischen Kommission zur Anwendung der Pauschaloptionen (COCOF Note 09/0025/04)
3. Februar 2010	Gemeinkosten in Österreich – überarbeiteter (zweiter) Berichtsentwurf
31. März 2010	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Kohäsionspolitik: Strategiebericht 2010 über die Umsetzung der Programme 2007–2013
Mai bis August 2010	Konsultationen zwischen Österreich und der Europäischen Kommission
31. Mai 2010	Gemeinkosten in Österreich – eine empirische Untersuchung endgültig
16. Juni 2010	VO (EU) Nr. 539/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1083/2006 im Hinblick auf die Vereinfachung bestimmter Anforderungen und im Hinblick auf bestimmte Bestimmungen bezüglich der finanziellen Verwaltung
9. Juni 2010	Ersuchen Österreichs an die Europäische Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) um Zustimmung zum österreichischen Vorschlag zur Einführung von Gemeinkostenpauschalen
30. Juni 2010	Ersuchen Österreichs an die Europäische Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) um Zustimmung zum österreichischen Vorschlag betreffend Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten
9. Juli 2010	Zustimmung der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) zum österreichischen Vorschlag für die Gemeinkostenpauschale
26. August 2010	Zustimmung der Europäischen Kommission zum österreichischen Vorschlag für Pauschalsätze auf Basis von Standardeinheitskosten und für die Gemeinkostenpauschale
17. September 2010	Inkrafttreten der geänderten NFFR
15. Oktober 2010	ÖROK-Workshop für die Förderstellen zur Anwendung und Kontrolle der novellierten NFFR (vereinfachte Kostenoptionen)
9. November 2010	Mitteilung der Europäischen Kommission (KOM(2010) 642 endgültig) betreffend Schlussfolgerungen aus dem 5. Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik

Fortsetzung: ANHANG 1: CHRONOLOGIE

6. Oktober 2011	Vorschlag der Europäischen Kommission (KOM(2011) 615 endgültig) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen und allgemeinen Bestimmungen; Vorschlag der Europäischen Kommission (KOM(2011) 614 endgültig) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Bestimmungen für den EFRE und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“
11. bis 25. November 2011	Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörde durch die Europäische Kommission
27. März 2012	Prüfbericht der Prüfbehörde (BKA IV/3) über Systemprüfung der Bescheinigungsbehörde (BKA, IV/4)
30. März 2012	Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz, Optionen für die künftige Programmperiode
5. April 2012	Eingeschränkt positive Stellungnahme der Prüfbehörde (BKA IV/3) zum Ausgabenjahr 2010 betreffend drei zwischengeschaltete Stellen in zwei EFRE-Regionalprogrammen
23. Mai 2012	<ul style="list-style-type: none"> - Zwei Schreiben der Europäischen Kommission zum Verfahren zur Aussetzung von EFRE-Zwischenzahlungen wegen erheblicher Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem im Zusammenhang mit der Bescheinigung von Ausgaben-erklärungen durch die Bescheinigungsbehörde - Ein Schreiben der Europäische Kommission betreffend Verfahren zur Aussetzung von EFRE Zwischenzahlungen wegen erheblicher Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem im Zusammenhang mit den Prüfungen der Verwaltungsbehörden, mit der Organisation der Verwaltungs- und Kontrollstellen und mit der Bescheinigung von Ausgabenerklärungen durch die Bescheinigungsbehörde
Juli bis Dezember 2012	Aufhebung aller Aussetzungen von EFRE-Zwischenzahlungen in drei Etappen



ANHANG 2

Anhang 2: Bericht an den Kontaktausschuss über die parallele Prüfung zur Vereinfachung des Strukturfonds-Regelwerks durch die Arbeitsgruppe Strukturfonds

R
H



ANHANG 2

Zusammenfassung

Im Jahr 2011 beauftragte der Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes (ERH) die Arbeitsgruppe Strukturfonds, ihre Prüfungen im Bereich der Strukturfonds fortzusetzen und insbesondere eine parallele Prüfung zur „*Vereinfachung des Strukturfonds-Regelwerks*“ durchzuführen.

Die Arbeitsgruppe aus 12 ORKB von EU-Mitgliedstaaten prüfte die Wirksamkeit von neun Vereinfachungsmaßnahmen und kam dabei zu folgenden wesentlichen Schlussfolgerungen:

- Im Allgemeinen fanden die Vereinfachungsmaßnahmen selten Anwendung und wirkten sich nur auf einen kleinen Teil der Projekte aus. Dies ist im Wesentlichen auf folgende Faktoren bei der Verwaltung von Strukturfonds auf nationaler und supranationaler Ebene zurückzuführen:
 - späte Maßnahmeneinführung durch Änderungsverordnungen,
 - nicht alle Maßnahmen waren für alle OP und/oder Projekte geeignet,
 - fehlende Ressourcen für die Umsetzung sowie
 - unzureichende Klarheit und Rechtssicherheit aus Sicht der nationalen Behörden.
- In den meisten Fällen, in denen die Maßnahmen umgesetzt wurden, wurden diese als echte Vereinfachung angesehen. Für die Nichtumsetzung gab es sehr unterschiedliche Gründe, in Abhängigkeit von dem EU-System¹, dem nationalen Rechtssystem, der Verwaltungsorganisation der Strukturfonds im jeweiligen Mitgliedstaat bzw. den Besonderheiten der einzelnen OP. Diese Faktoren wirkten sich auf den möglichen Anwendungsbereich sowie den Nutzen der Maßnahmen aus.

Der Bericht kommt zu folgenden wesentlichen Feststellungen:

- Maßnahmen 1, 2 und 3 (Pauschale für indirekte Kosten, Pauschalsätze auf der Grundlage von Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge):

Bei den nationalen Behörden führte die Einführung der Methodik zur Anwendung der o.g. Maßnahmen zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und wurde als schwierig und risikoreich angesehen. Die Entwicklung entsprechender methodischer Ansätze und die Erlangung der Zustimmung der Kommission waren oft langwierig. Der Pauschalbetrag wurde als zu niedrig betrachtet und wegen des zugrunde liegenden „Alles-oder-nichts-Prinzips“ nur ungern genutzt. Wurden die drei Maßnahmen jedoch angewandt, stellten sie echte Vereinfachungen dar.
- Maßnahme 4 (Sachleistungen bei Finanzierungsinstrumenten):

Dies war die einzige Maßnahme, die von den Mitgliedstaaten bei keinem der geprüften OP angewandt wurde.

¹ Einige Faktoren auf EU-Ebene, wie z. B. der zeitliche Ablauf der Maßnahmeneinführung, haben die Umsetzung der Maßnahmen beeinflusst.

- Maßnahme 5 (Vorschüsse):

Diese Maßnahme wurde selten angewandt. Wo sie umgesetzt wurde, wurde sie von den nationalen Behörden positiv bewertet. In Fällen der Nichtumsetzung hielten die Behörden die Maßnahmen für nicht anwendbar auf ihren Fall, entschieden sich bewusst dagegen oder sahen keine entsprechende Notwendigkeit.

- Maßnahmen 6 und 9 (erhöhte Flexibilität bzw. einheitlicher Schwellenwert für Großprojekte):

Die Maßnahmen in Bezug auf Großprojekte haben einen begrenzten Anwendungsbereich. Zwar beschleunigt die zulässige Einbeziehung von Ausgaben für noch nicht von der Kommission genehmigte Großprojekte in die Ausgabenerklärung Zahlungsströme und Projektumsetzung, sie ist jedoch zugleich mit finanziellen Risiken für den Mitgliedstaat verbunden. Das Verfahren für Großprojekte im Umweltbereich im Wert von 25 bis 50 Mio. Euro ist vereinfacht worden.

- Maßnahme 7 (kofinanzierte rückzahlbare Hilfen):

Diese Maßnahme wurde als wirksame Vereinfachung betrachtet, da sie die bisherigen Verfahrensweisen bei der Gewährung wiederverwendbarer Mittel erläutert und verdeutlicht.

- Maßnahme 8 (Erhöhung des Schwellenwerts bei Einnahmen erzielenden Projekten):

Die Erhöhung des Schwellenwerts der Gesamtkosten bei Einnahmen erzielenden Projekten unter Ausschluss von ESF-Projekten könnte eine echte Vereinfachung herbeiführen. Einige Verwaltungsbehörden gaben jedoch an, der vom Koordinierungsausschuss für die Fonds, COCOF, herausgegebene Leitfaden zu Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, wonach die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung² zu beachten sind, führe zu Rechtsunsicherheit.

Wenngleich die Vereinfachungsmaßnahmen im Allgemeinen nur selten angewandt wurden und in den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils sehr unterschiedliche Ergebnisse hervorbrachten, werden die folgenden Empfehlungen an die Mitgliedstaaten sowie an die Kommission für wesentlich erachtet:

- Der Anwendungsbereich der Maßnahmen ist begrenzt und ihre Umsetzung erfordert zusätzlichen Aufwand. Ihr Nutzen hängt von der jeweiligen Ausgestaltung des Strukturfonds-Systems in den einzelnen Mitgliedstaaten ab. *Wo die Maßnahmen umsetzbar sind, stellen sie im Allgemeinen eine echte Vereinfachung dar. Die zuständigen Behörden sollten daher unter Beachtung eines ausgewogenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses so weit wie möglich von den Maßnahmen Gebrauch machen.*
- Im Laufe des Programmplanungszeitraums sind Änderungen schwierig umzusetzen. Durch die Festlegung klarer Regeln bereits zu Beginn des Zeitraums wird das Verfahren vereinfacht. *Leitlinien sollten bereits am Anfang des Programmplanungszeitraums vorliegen.*

² Europäische Kommission, Überarbeiteter Leitfaden zu Artikel 55 der Verordnung (EG) NR. 1083/2006 des Rates über den EFRE und den Kohäsionsfonds: Einnahmen schaffende Projekte, endgültige Fassung vom 30.11.2010, Seite 17

- Mangelnde Rechtssicherheit und -klarheit wurden festgestellt. *Die nationalen Behörden sollten die Kommission stärker um Unterstützung ersuchen und bei Bedarf um Klärung bitten. Es wäre im allgemeinen Interesse, wenn die Kommission ihrerseits zeitnah für die notwendige Klärung sorgen könnte.*
- Die Umsetzung der kostenbezogenen Maßnahmen 1, 2 und 3 erwies sich als besonders aufwändig. Die Entwicklung der Methodik sowie die Erlangung der Zustimmung der Kommission waren häufig sehr langwierig. *Zusätzliche methodische Leitlinien der Kommission hätten das Verfahren vereinfachen können. Darüber hinaus könnte der Verwaltungsaufwand durch den fachlichen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten bzw. zwischen einzelnen Behörden innerhalb eines Mitgliedstaates verringert werden.*
- Die Maßnahmen 1, 2 und 3 bergen das Risiko, dass dieselben Kosten u. U. zugleich pauschal und auf Basis der **tatsächlichen Kosten** bzw. durch eine kombinierte Anwendung von Maßnahmen 1, 2 und/oder 3 gefördert werden. *Eine solche Doppelförderung gilt es zu vermeiden.*

Teil II zeigt einzelne Aspekte des für die nächste Förderperiode (2014 – 2020) vorgeschlagenen Gesetzespakets auf, gestützt auf die Meinungen der Beamten in den Mitgliedstaaten. Folgende Hauptpunkte, die nicht notwendigerweise auf die offizielle Position der Mitgliedstaaten schließen lassen, sind dabei zu nennen:

- Bei einigen der bewerteten Artikel der Verordnungsentwürfe rechnen die befragten Beamten mit positiven Auswirkungen. Dazu zählen u. a.: Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, Reduzierung von Verwaltungskosten und -aufwand für Behörden und Begünstigte, Verringerung der Fehleranfälligkeit, Abbau von Bürokratie und Kontrollen, effizientere Prüfungsdurchführung, verantwortungsbewusstere Mittelbewirtschaftung, Vereinfachung der Berichterstattung sowie eindeutige und transparente Methoden bei der Berechnung der Pauschalen bzw. der Festlegung der Standardeinheitskosten durch die Kommission.
- Bei anderen Artikelentwürfen wird hingegen davon ausgegangen, dass sie – insbesondere vor dem Hintergrund der neuen Haushaltsordnung – für Behörden und Begünstigte, die aus Strukturfonds kofinanzierte Projekte umsetzen, zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten werden. So kritisieren z. B. mehrere der befragten Beamten die Befugnis der Kommission, delegierte Rechtsakte anzunehmen. Zudem sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in den Vorschlägen nicht ausreichend und konkret genug berücksichtigt.

Diese Kernpunkte für die kommende Förderperiode beinhalten keinerlei Bewertung seitens der Rechnungshöfe und spiegeln somit nicht deren Ansicht wider.

Der gesamte Bericht ist auf der Homepage des RH unter <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/bund-201311.html> abrufbar.



Bericht des Rechnungshofes

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

**R
H**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	155
Abkürzungsverzeichnis _____	157

BMF
BMWfJ
BMUKK
BKA

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Wirtschaft, Familie und Jugend
Unterricht, Kunst und Kultur
des Bundeskanzleramtes**

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

KURZFASSUNG _____	160
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	174
Allgemeines _____	175
Rechtsgrundlagen und Umsetzung _____	177
Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark _____	180
Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung _____	185
Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 _____	188
Gratispflichtkindergarten _____	204
Evaluierung _____	218
Bildungsinstrumente _____	224
Besuchspflicht _____	229

Inhalt



Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds	238
Gemeindekooperation	241
Platzvergabe	242
Öffnungszeiten	247
Personal	249
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	253

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Arten von Kinderbetreuungseinrichtungen _____	176
Abbildung 1:	Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und der Steiermark _____	181
Tabelle 2:	Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Niederösterreich und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung _____	185
Tabelle 3:	Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Steiermark und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung _____	186
Abbildung 2:	Entwicklung der Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011 _____	189
Abbildung 3:	Entwicklung der Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011 _____	190
Tabelle 4:	Finanzvolumina der Ausbauvereinbarung 2008 (Stand Ende 2012) _____	200
Tabelle 5:	Anzahl der 5-Jährigen und ihre Betreuungsquote in Österreich und den Ländern Niederösterreich und Steiermark _____	205
Tabelle 6:	Bundeszuschüsse für den Gratispflicht- kindergarten _____	208
Tabelle 7:	Verwendungsnachweise Niederösterreich für Beiträge _____	210
Tabelle 8:	Verwendungsnachweise Steiermark für Beiträge _____	211
Tabelle 9:	Verwendungsnachweise Steiermark für Persona- lförderung _____	211
Tabelle 10:	Verwendungsnachweise Niederösterreich _____	214
Tabelle 11:	Verwendungsnachweise Steiermark _____	216

Tabellen Abbildungen

**R
H**

Tabelle 12: Ausnahmen von der Besuchspflicht in den
Kindergartenjahren 2009/2010
bis 2011/2012 _____ 233

Abbildung 4: Entwicklung der Nettoeinnahmen und Ausgaben
des Niederösterreichischen Schul- und Kinder-
gartenfonds sowie dessen Schulden in den
Jahren 2007 bis 2011 _____ 239



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium
BMF	für Finanzen
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
cit.	citatae
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	folgende
Fonds	Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
leg.	legis
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
n.v.	nicht vorhanden
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen

**R
H**

S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer



BMF BMWFJ BMUKK BKA

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Wirtschaft, Familie und Jugend
Unterricht, Kunst und Kultur
des Bundeskanzleramtes**

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige waren von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbaueinbarung 2008 in Niederösterreich, in der Steiermark und österreichweit deutlich angestiegen. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht. Durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen österreichweit um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 %.

Sowohl bei der Ausbaueinbarung 2008 als auch bei der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war die Abrechnungspraxis des Bundes darauf ausgerichtet, Rückforderungen von Bundesmitteln tunlichst zu vermeiden. So akzeptierten das BMF, BMWFJ und BKA die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für Bundesmittel, obwohl diese nur teilweise den Vereinbarungen entsprachen.

Trotz der großzügigen budgetären Vorsorge von 12,00 Mio. EUR für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens gab es bisher keine konkreten Maßnahmen für seine qualitative Bewertung. Die bisher ausschließlich quantitative Evaluierung der Ausbaueinbarung 2008 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, die Ausgaben von 14.000 EUR verursachte, stellte nur eine Minimalvariante dar, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsüberprüfung, die vier Bundesministerien (BMWfJ, BMF, BKA und BMUKK), zwei Länder (Niederösterreich und Steiermark) sowie zwei Gemeinden (Korneuburg und Leoben) umfasste, war die Beurteilung der Umsetzung dreier im Bereich der Kinderbetreuung abgeschlossener Bund-Länder-Vereinbarungen (Ausbauvereinbarung 2008, Ausbauvereinbarung 2011 und Gratispflichtkindergartenvereinbarung) mit den Schwerpunkten Ausbau des Kinderbetreuungsangebots und Gratispflichtkindergarten. Darüber hinaus überprüfte der RH die Zweckmäßigkeit der Platzvergaberegelungen, der Öffnungszeiten und des Personaleinsatzes in Kinderbetreuungseinrichtungen sowie von Gemeindekooperationen in diesem Bereich. (TZ 1)

Allgemeines

Die in Niederösterreich und der Steiermark bestehenden unterschiedlichen Formen der Kinderbetreuung und die unterschiedlichen Definitionen von Kinderbetreuungseinrichtungen erschwerten vergleichende Aussagen zur Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige. So lag das Eintrittsalter in den Kindergärten in Niederösterreich bei 2,5 Jahren und in der Steiermark bei drei Jahren. Während in der Steiermark Betreuungseinrichtungen für Kinder vor dem Kindergartenalter als Kinderkrippen definiert waren, fehlte in Niederösterreich eine eigene Bezeichnung für Betreuungseinrichtungen dieser Altersgruppe. (TZ 2)

Rechtsgrundlagen

Das Kindergartenwesen war Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Für Übungskindergärten an öffentlichen Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik war hingegen der Bund zuständig. Die dafür geltenden Erlasse des BMUKK waren in Bezug auf Regelungsumfang, Übersichtlichkeit und Aktualität überarbeitungsbedürftig. (TZ 3)

In Niederösterreich waren Kindergärten und sonstige Kinderbetreuungseinrichtungen und ihre Förderung in jeweils eigenen Landesgesetzen geregelt. Die Steiermark verfügte hingegen über ein alle Kinderbetreuungseinrichtungen umfassendes Landesgesetz und ein dafür relevantes Förderungsgesetz. (TZ 3)

Das Land Niederösterreich und das Land Steiermark setzten die Gratispflichtkindergartenvereinbarung zeitgerecht mit 1. September 2009 landesgesetzlich um. Allerdings ist die Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens nach Auslaufen der zugrunde liegenden Vereinbarung offen. (TZ 4)

Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

Die Länder Niederösterreich und Steiermark verwendeten die Bundeszuschüsse der Ausbaueinbarung 2008 und 2011 sowie der Gratispflichtkindergartenvereinbarung weitgehend im Rahmen ihrer bestehenden Förderungssysteme. (TZ 5)

In Niederösterreich vergaben fünf eigenständige Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds 20 unterschiedliche Förderungen für die Betreuung 0- bis 6-Jähriger. Darüber hinaus war die fachliche Zuständigkeit für Kinderbetreuung zwischen der Abteilung Kindergärten (für Kindergärten) und der Abteilung Jugendwohlfahrt (für Tagesbetreuungseinrichtungen und Tagesmütter/-väter) geteilt. Im Unterschied dazu war in der Steiermark eine einzige Organisationseinheit des Landes fachlich für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen zuständig, die mit einer Ausnahme auch sämtliche 13 Förderungen im Bereich der Kinderbetreuung administrierte. Die im Land Niederösterreich bestehende organisatorische Zersplitterung der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung und ihre Förderungen erschwerte eine Gesamtsicht und eine effektive Steuerung wesentlich. (TZ 5)

In den Ländern Niederösterreich und Steiermark förderten jeweils zwei unterschiedliche Einrichtungen bzw. Organisationseinheiten den Bau von Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese Doppelgleisigkeit verursachte einen vermeidbaren Aufwand personeller und sachlicher Ressourcen. (TZ 5)

Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

Insgesamt investierten die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie deren Gemeinden im Zeitraum 2007 bis 2011 Bundesmittel von rd. 17,76 Mio. EUR, Landesmittel von rd. 304,67 Mio. EUR und Gemeindemittel von rd. 663,13 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen. Die laufenden und vom Bund mit rd. 53,89 Mio. EUR unterstützten Ausgaben für Kinderbetreuung erreichten im selben Zeitraum auf Landesebene rd. 1,26 Mrd. EUR und auf Gemeindeebene rd. 1,39 Mrd. EUR. (TZ 6)

Kurzfassung

In Niederösterreich erhöhten sich die laufenden jährlichen Ausgaben in den Jahren 2007 bis 2011 auf Landesebene um 43,4 % auf rd. 187,28 Mio. EUR und auf Gemeindeebene um 41,3 % auf rd. 160,99 Mio. EUR, in der Steiermark auf Landesebene um 69,2 % auf rd. 104,85 Mio. EUR und auf Gemeindeebene um 31,0 % auf rd. 158,08 Mio. EUR. (TZ 6)

Der Ausbau des Kinderbetreuungsangebots hatte damit nachhaltige Auswirkungen auf die laufenden Ausgaben der Gemeinde- und Landshaushalte. Darüber hinaus erweiterte der in den Ausbaueinbarungen und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung beschlossene Bundesmittelzuschuss an die Länder die Transfers vom Bund zu den Ländern um zwei weitere Finanzströme und verschärfte die ohnehin schon komplexe Transferbeziehung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. (TZ 6)

Ausbaueinbarung

Ziele

Gemäß den sogenannten Barcelona-Zielen sollten die Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 entsprechend der Nachfrage Kinderbetreuungsplätze für 33 % der unter 3-Jährigen und für 90 % der 3- bis 6-Jährigen anbieten. Ziel der Ausbaueinbarung 2008 bzw. 2011 war es, das Erreichen dieser Zielvorgaben durch Bereitstellung von Bundesmitteln von 45 Mio. EUR (für 2008 bis 2010) und 55 Mio. EUR (für 2011 bis 2014) zu unterstützen. (TZ 7)

Die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige waren von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbaueinbarung 2008 in Niederösterreich (+ 53,6 %), in der Steiermark (+ 53,8 %) und österreichweit (+ 40,7 %) deutlich angestiegen. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht. (TZ 7)

Die gemäß Barcelona-Ziel für 2010 vorgesehene Betreuungsquote für 3- bis 6-Jährige von 90 % war bis 2011 österreichweit (90,3 %) und in Niederösterreich (95,6 %) erreicht bzw. übertroffen, in der Steiermark mit 83,9 % noch untererfüllt. (TZ 7)

Das Kofinanzierungsvolumen der Länder bzw. Gemeinden wurde durch die Ausbaueinbarung 2011 von 133 % auf 100 % und damit um 25 % gekürzt. (TZ 7)

Aufgabenverteilung im Bundesbereich

Die auf drei Ressorts (BMF, BMWFJ und BKA) verteilte Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 war mit Mehrgleisigkeiten und Mehrfachbefassungen verbunden. (TZ 8)

Bezugnehmend auf die vom BKA genannte Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik fehlten entsprechende Aussagen und Bewertungen zur Wirkung der Ausbaueinbarungen 2008. (TZ 8)

Verwendungsnachweise

Die Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 enthielten Vorgaben für die Verwendung der Bundesmittel. Für nicht vereinbarungskonform nachgewiesene Bundesmittel war die Rückerstattung an den Bund vorgesehen. In einer einseitigen Erklärung erleichterten die vier an der Ausbaueinbarung 2008 beteiligten Minister die vereinbarten Abrechnungsvorgaben bereits Anfang 2008 und damit fast ein Jahr vor Inkrafttreten der Ausbaueinbarung 2008, obwohl Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu ihrer Änderung das gleiche Verfahren wie zur ihrer Annahme benötigen. (TZ 9)

Die von der Ausbaueinbarung 2008 abweichende Abrechnungspraxis betraf die Verrechnung tatsächlich geschaffener Plätze anstatt jener gemäß Kindertagesheimstatistik (Steiermark), die Bewertung neu geschaffener Plätze nach der Öffnungszeit der Einrichtung und nicht nach der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder (Niederösterreich) sowie die Verschiebung der Abrechnung vom nächstfolgenden Jahr auf die Folgejahre (Steiermark). Im Fall des Landes Steiermark ermöglichten das BMF, das BMWFJ und das BKA eine Abrechnung von Bundesmitteln sogar entgegen der Ministererklärung drei Jahre nach deren Gewährung. Diese Vorgangsweise widersprach sowohl der Ausbaueinbarung 2008 als auch der Ministererklärung. (TZ 9)

In der Folge akzeptierten das BMF, das BMWFJ und das BKA vom Land Niederösterreich und vom Land Steiermark für die Jahre 2008 bis 2010 auch Nachweise, die nicht der Ausbaueinbarung 2008 entsprachen. Gemessen an den Vorgaben dieser Vereinbarung hatte lediglich das Land Niederösterreich für die Jahre 2008 und 2009 einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis erbracht. (TZ 10)

Kurzfassung

Die vom BMF, BMWFJ und BKA akzeptierte Abrechnungspraxis war augenscheinlich darauf ausgerichtet, Rückforderungen tunlichst zu vermeiden. Dennoch konnte das Land Steiermark für den Zeitraum 2008 bis 2010 Bundesmittel von 579.000 EUR nicht nachweisen. Das BMF behielt diese Differenz während der Gebarungsüberprüfung des RH im Rahmen der Überweisung der Ertragsanteile an das Land Steiermark im Februar 2013 ein. Im Falle von vereinbarungskonformen Abrechnungen hätten die vom Land Niederösterreich bzw. Steiermark nicht nachgewiesenen Bundesmittel rd. 647.000 EUR bzw. 1,18 Mio. EUR betragen. (TZ 10)

Gratispflicht-
kindergarten

Ziel

Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war es, allen Kindern „beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft zu bieten“. Um dieses Ziel zu erreichen, vereinbarten der Bund und die Länder, die Kinder im letzten Jahr vor Schulpflicht zum halbtägigen, kostenfreien Besuch von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zu verpflichten. (TZ 11)

Durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen österreichweit um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 % (Stand 2010/2011). Dies entsprach einem Zuwachs von rd. 2.350 Kindern in der Altersgruppe der 5-Jährigen bzw. einem zusätzlichen Kind in jedem zweiten Kindergarten. Dieser Anstieg war im Hinblick auf die bereits bestehende hohe Betreuungsquote, das jährlich dafür aufgewendete Finanzvolumen von 70 Mio. EUR und die eingeführte Besuchspflicht gering. Erhebungsschritte und Bewertungen, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, unterblieben bisher. (TZ 11)

Umsetzung

Das Land Niederösterreich führte das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige mit 1. September 2009 ein. Das Land Steiermark setzte den Gratiskindergarten zur gleichen Zeit um, den Pflichtkindergarten ein Jahr später. (TZ 12)

Finanzierung

Zur teilweisen Abdeckung der bei Ländern, Gemeinden und Erhaltern durch den Gratispflichtkindergarten entstehenden Mehrkosten stellte der Bund in den Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2012/2013 Zuschüsse von insgesamt 280 Mio. EUR bzw. 70 Mio. EUR je Jahr zur Verfügung. Der davon auf das Land Niederösterreich bzw. Land Steiermark entfallende Anteil erreichte im Mittel 13,46 Mio. EUR bzw. 9,31 Mio. EUR pro Jahr. Im Februar 2013 eröffnete das BMWFJ ein Begutachtungsverfahren für einen Änderungsentwurf der Vereinbarung, wonach die jährlichen Bundeszuschüsse von 70 Mio. EUR um weitere zwei Jahre bis zum Jahr 2014/2015 verlängert werden sollten. (TZ 13)

Der Pflichtbesuch und seine Kostenfreiheit bestanden bis zum Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung. Die darüber hinausgehende Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens blieben jedoch offen. Aufgrund der Einrichtung dieser Bildungsmaßnahme im Rahmen des Kindergartenwesens waren weder der Pflichtbesuch noch seine Kostenfreiheit nachhaltig gegeben. (TZ 13)

Verwendung der Finanzmittel

Das Land Niederösterreich unterstützte den laufenden Betrieb von öffentlichen Kindergärten insbesondere durch die Bereitstellung und Förderung von Personal. Dieses Finanzierungs- und Förderungssystem behielt das Land auch nach der Einführung des Gratispflichtkindergartens bei. Zusätzliche Zahlungen aus den Bundeszuschüssen der Gratispflichtkindergartenvereinbarung erhielten lediglich private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen, die einen Anteil an den betreuten 5-Jährigen von weniger als 4 % aufwiesen. (TZ 14)

Für den in der Steiermark bereits ein Jahr vor dem Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestehenden kostenfreien Kindergärten gewährte das Land den Erhaltern von Kinderbetreuungseinrichtungen Beiträge zum Personalaufwand und übernahm die früher von den Eltern eingehobenen Beiträge. In den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 verwendete das Land Steiermark die Bundeszuschüsse für die Finanzierung dieser auf 5-Jährige entfallenden Beitragsersätze. Ab dem Jahr 2011/2012 schränkte das Land Steiermark den kostenfreien Kindergarten für unter 5-Jährige wieder ein. Für 5-Jährige blieb der Kindergarten weiterhin

Kurzfassung

kostenfrei, wofür das Land an die Erhalter einen monatlichen Tarif je Kind zahlte. (TZ 14)

In Niederösterreich lagen allen Abrechnungen der Periode 2009/2010 bis 2011/2012 und in der Steiermark den auf Beiträgen basierenden Abrechnungen für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nahezu ausschließlich fiktive, aber in dieser Form nicht ausbezahlte Förderungen zugrunde. (TZ 14)

Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark war mangels zweckgebundener Verbuchung der Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten die Nachverfolgbarkeit der Mittel wesentlich erschwert. (TZ 14)

Verwendungsnachweise

Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war die Verwendung der erhaltenen Bundeszuschüsse und – sofern wie in Niederösterreich und Steiermark bereits bei Einführung des Gratispflichtkindergartens ein Gratiskindergarten bestand – auch die Verwendung von damit substituierten, frei werdenden Landesmitteln nachzuweisen. Die substituierten, frei werdenden Landesmittel waren zweckgebunden insbesondere im qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden. (TZ 15)

Das BMWFJ prüfte die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend. Es unterließ bei beiden Ländern eine Prüfung, ob die substituierten frei werdenden Landesmittel zweckgebunden für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung und nicht gegebenenfalls für den allgemeinen Haushalt verwendet wurden. (TZ 16)

Das BMWFJ kam damit seiner Pflicht, eine vereinbarungs- und widmungsgemäße Mittelverwendung von 32,06 Mio. EUR für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 sicherzustellen, nicht nach. Dennoch bestätigte das BMWFJ die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 als vereinbarungskonform und verzichtete auf allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern. (TZ 16)

Trotz der nicht ausgereiften und unklaren Vorgaben und der Probleme bei den Verwendungsnachweisen forderte das BMWFJ weder im Zuge einer 2011 erfolgten Novelle der Vereinbarung noch später klare Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben ein. (TZ 16)

Schließlich kam es zu einer unterschiedlichen Behandlung der Länder Niederösterreich und Steiermark. Während von Niederösterreich vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannt wurden, wies das BMWFJ gleichartige Verwendungsnachweise des Landes Steiermark als nicht der Vereinbarung entsprechend zurück und verlangte zusätzlich noch Nachweise über Personalförderungen. (TZ 16)

Evaluierung

Sowohl die Ausbavereinbarung 2008 als auch die Ausbavereinbarung 2011 und die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legten eine Evaluierung der eingesetzten Finanzmittel und der damit verbundenen Wirkung fest. Nähere Vorgaben zur Evaluierung wie bspw. Ziele, Umfang, zeitliche Vorgaben und Methoden fehlten. (TZ 17)

Die ausschließlich quantitative Evaluierung der Bund-Länder-Vereinbarungen stellte nur eine Minimalvariante dar, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann. Die dabei festgestellte Erhöhung der Betreuungsquote von 5-Jährigen in Kinderbetreuungseinrichtungen war nach Ansicht des RH angesichts der eingeführten Besuchspflicht systembedingt. Die bis Juni 2009 vereinbarte Evaluierung der Tagesmütter/-väterausbildung unterblieb ebenso wie auch die im Regierungsprogramm verankerte Halbzeit-evaluierung des Gratispflichtkindergartens. (TZ 11, 17, 19)

Auch das Fehlen von konkreten Maßnahmen für eine Bewertung, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, war vor allem im Hinblick auf die geplante Verlängerung der Vereinbarung kritisch. (TZ 17)

Trotz der großzügigen budgetären Vorsorge für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens im Ausmaß von 12,00 Mio. EUR für den Zeitraum 2010 bis 2013 gab es bisher keine konkreten Maßnahmen für eine entsprechende qualitative Evaluierung. Ein Teilbetrag von 3,08 Mio. EUR wurde im Jahr 2011 für eine andere Verwendung freigegeben. Trotz eines im Frühjahr 2011 erfolgten Beschlusses einer lediglich kostengünstigen, quantitativen Evaluierung setzte das BMWFJ die Budgetierung der Evaluierungsausgaben von je 3,00 Mio. EUR für 2012 und 2013 fort. Dies widersprach

Kurzfassung

dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Den bis Ende 2012 ursprünglich budgetierten Evaluierungsausgaben von 9 Mio. EUR standen tatsächliche Ausgaben von rd. 14.000 EUR gegenüber. (TZ 18)

Bildungsinstrumente

Der in der Ausbauvereinbarung 2008 beschlossene Bildungsplan enthielt Bildungsziele sowie Leitgedanken für wirksame pädagogische und organisatorische Maßnahmen in Kinderbetreuungseinrichtungen. Eine Verpflichtung des Bundes und der Länder, den Bildungsplan einzuhalten, enthielt erst die rd. 1,5 Jahre später in Kraft getretene Gratispflichtkindergartenvereinbarung. (TZ 20)

Die Länder erstellten den Bildungsrahmenplan vereinbarungskonform. Die in Niederösterreich und der Steiermark unterschiedliche Ausgestaltung und Präzisierung des Bildungsrahmenplans war einerseits auf die kompetenzrechtlich begründete Gestaltungsfreiheit der Länder in der Kinderbetreuung und andererseits auf fehlende Vorgaben dazu in den Bund-Länder-Vereinbarungen begründet. (TZ 21)

Die Umsetzung des Bildungsrahmenplans war in Niederösterreich und in der Steiermark im Wege der Landesgesetze sichergestellt. Der notwendige Informationsfluss an die Kinderbetreuungseinrichtungen war in der Steiermark für alle Betreuungseinrichtungen und in Niederösterreich mit Ausnahme der Niederösterreichischen Tagesbetreuungseinrichtungen gewährleistet. Auch eine Information bzw. Verteilung des im Bildungsrahmenplan integrierten Moduls für 5-Jährige an Tagesbetreuungseinrichtungen nahm das Land Niederösterreich nicht vor. (TZ 22, 23)

Eine Information der von Eltern oder Tagesmüttern/-vätern betreuten 5-Jährigen zum Leitfaden für die häusliche Betreuung sowie die Betreuung durch Tagesmütter/-väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht stellte das Land Niederösterreich erst im Zuge der RH-Prüfung sicher. (TZ 24)

Besuchspflicht

In der Steiermark war der Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden, in Niederösterreich mit mindestens 16 Wochenstunden festgelegt. Ein Pflichtkindergartenkind in der Steiermark hatte dadurch die Chance auf einen um bis zu 25 % längeren Förderungszeitraum als in Niederösterreich. Dem Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben zu bieten, wurde damit in Niederösterreich und in der Steiermark im unterschiedlichen Ausmaß entsprochen. (TZ 25)

Obwohl das Ausmaß des Pflichtkindergartens nur 16 Wochenstunden betragen konnte, waren das zeitliche Ausmaß und die Bundeszuschüsse für den kostenfreien Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden bemessen. (TZ 25)

Verwaltung der Besuchspflicht

Gemäß den landesgesetzlichen Bestimmungen in Niederösterreich und der Steiermark waren jeweils die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten verpflichtet, für die Erfüllung der Besuchspflicht zu sorgen. Die Verwaltung und Überwachung des Pflichtbesuchs war vor allem den Gemeinden übertragen. Die dafür entstandenen Aufwendungen waren weder in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage Gratispflichtkindergartenvereinbarung erwähnt worden noch im Wege der Gratispflichtkindergartenvereinbarung abgeltbar. In der Stadtgemeinde Korneuburg verursachte die Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens auf Basis eigener Einschätzung der beiden Gemeinden dreimal so hohe Personalaufwendungen wie in der Stadtgemeinde Leoben, obwohl die Anzahl der besuchspflichtigen Kinder in Korneuburg nur rd. 60 % jener in Leoben betrug. (TZ 26)

Ausnahmen von der Besuchspflicht

Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung sah sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht vor. Im Jahr 2011/2012 waren in Niederösterreich 486 Kinder, in der Steiermark 400 Kinder, in der Stadtgemeinde Korneuburg bzw. Leoben vier bzw. zwei Kinder von der Besuchspflicht ausgenommen. Während die Stadtgemeinde Leoben für sämtliche bisher begonnenen Pflichtkindergartenjahre Daten vorlegen konnte, lagen in der Stadtgemeinde Korneuburg nur für das Pflichtkindergartenjahr 2011/2012 und 2012/2013 entsprechende Listen auf. Weiters waren die von der Stadtgemeinde Kor-

Kurzfassung

neuburg vorgelegten Datenlisten zum Pflichtkindergartenjahr mangelhaft. (TZ 27)

Die in Niederösterreich für den vorzeitigen Schulbesuch erforderliche doppelte Bewilligungspflicht durch die Bezirksverwaltungsbehörde und durch den Schulleiter war weder zweck- noch rechtmäßig. (TZ 28)

Obwohl sich die Länder verpflichteten, bundesweit möglichst einheitliche verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen zu erlassen, waren in Niederösterreich und Steiermark unterschiedliche Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht vorgesehen. Eine Anzeigepflicht der Gemeinde bei einem Verstoß gegen die Besuchspflicht war in der Steiermark, aber nicht in Niederösterreich gesetzlich verankert. (TZ 29)

Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes

In Niederösterreich und in der Steiermark absolvierten 5-Jährige ihr Pflichtkindergartenjahr an Übungskindergärten des Bundes. In Niederösterreich fehlte dafür eine gesetzliche Grundlage. (TZ 30)

Landesgrenzüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch

Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung enthielt keine Verpflichtung der Länder, auch im Falle von Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuchen die Kostenfreiheit des Pflichtbesuchs sicherzustellen. (TZ 31)

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

Der Ausbau der öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich im Zeitraum 2008 bis 2011 führte zu einem Anstieg der Schulden des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds auf das fast 4-Fache bzw. rd. 198,04 Mio. EUR. Es bestanden Überlegungen des Landes Niederösterreich, die Schulden des Fonds abzubauen. Der RH erachtete diese aber als wenig ambitioniert und nachhaltig. (TZ 33)

Der Rechnungsabschluss des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds war – im Unterschied zum Steiermärkischen Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen – weder dem Rechnungsabschluss des Landes beigelegt noch öffentlich. Die Schulden des Fonds entsprachen rd. 5,7 % der im Rechnungsabschluss 2011 des Landes Niederösterreich verzeichneten Finanzschulden. (TZ 34)

Gemeindekooperation

Wollte eine niederösterreichische Gemeinde einen Kindergarten errichten oder erweitern, prüfte das Land vor Genehmigung systematisch mögliche Kooperationen mit umliegenden Gemeinden. Das Land Steiermark erhöhte die Bauförderung, wenn eine Kinderbetreuungseinrichtung gemeindeübergreifend genutzt wurde. Die Neubaukosten für eine Kindergartengruppe waren im Vergleich zu einem Gruppenzubau fast drei Mal so hoch. (TZ 35)

Platzvergabe

In Niederösterreich war bei der Platzvergabe auf das soziale Umfeld, in der Steiermark auf das Alter der Kinder und ihre familiären und sozialen Verhältnisse Bedacht zu nehmen. Während in der Steiermark einheitliche Aufnahmeregelungen für alle Kinderbetreuungseinrichtungen verbindlich waren, galten in Niederösterreich die gesetzlichen Zugangskriterien ausschließlich für öffentliche Kindergärten, aber nicht für private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen. (TZ 36, 37)

Die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben vergaben die Betreuungsplätze in ihren stadteigenen Kinderbetreuungseinrichtungen ausschließlich nach dem Alter des Kindes. Die in der Stadtgemeinde Korneuburg vorgenommene Platzvergabe war im NÖ Kindergarten-gesetz 2006 nicht gedeckt. (TZ 37)

Die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte über keine stadteigenen Tagesbetreuungseinrichtungen für Kinder unter 2,5 Jahren. Obwohl sie weder über laufende Informationen zur jährlichen Nachfrage nach Betreuungsplätzen für unter 2,5-Jährige noch über Wartelisten für diese Plätze verfügte, hatte sie den Bedarf für Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern in ihrem Gemeindegebiet festzustellen. Diese Bedarfsfeststellung für Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen war weder beim Land Niederösterreich noch bei der Stadtgemeinde Korneuburg dokumentiert. (TZ 37)

Kurzfassung

Öffnungszeiten

Die erstellte bundesweite Zusammenfassung der Öffnungszeiten in der Kindertagesheimstatistik war wenig geeignet, Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten zu treffen. Beispielsweise konnte daraus nicht geschlossen werden, ob die je Einrichtung genannten Öffnungszeiten für alle ihre Gruppen und Kinder galten. Eine Grundlage für Steuerungs- und Planungsaufgaben war dadurch nicht gegeben. (TZ 38)

Personal

Niederösterreich war das einzige Bundesland, wo in von Gemeinden betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen das pädagogische Personal ausschließlich Landesbedienstete und das sonstige Personal Gemeindebedienstete waren. Damit bestand in öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich eine uneinheitliche Dienstaufsicht, die Fachaufsicht des Landes und die Weisungsbefugnis der Kindergarteninspektoren umfassten nicht das gesamte Kindergartenpersonal. In der Steiermark war für gemeindeeigene Betreuungseinrichtungen eine klare und nachvollziehbare Festlegung der Dienstaufsicht durch den Amtsleiter der Gemeinde sowie der Fachaufsicht durch das Land gegeben. (TZ 40)

In Niederösterreich war die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe im Kindergarten außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit nicht verpflichtend, sondern von der Kindergartenleitung festzulegen. Nach der in der Steiermark geltenden Regelung hatte während der gesamten Öffnungszeiten einer Kinderbetreuungseinrichtung jedenfalls ein Pädagoge je Gruppe anwesend zu sein. Die Dienstpläne der Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Korneuburg und Leoben wiesen die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe während der gesamten Öffnungszeit, in der Stadtgemeinde Korneuburg jedoch mit Ausnahme einzelner Tagesrandzeiten, aus. (TZ 41)

Die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben verfügten über Aufgaben-, Stellen- oder Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal. (TZ 42)



BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Kenndaten zur Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Rechtsgrundlagen

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes, BGBl. II Nr. 478/2008 (Ausbauvereinbarung 2008)

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I Nr. 120/2011 (Ausbauvereinbarung 2011)

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 99/2009 i.d.g.F. (Gratispflicht-kindergartenvereinbarung)

NÖ Kindergartengesetz 2006, LGBL. Nr. 5060 i.d.g.F.

NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996, LGBL. Nr. 5065 i.d.g.F.

Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz, LGBL. Nr. 22/2000 i.d.g.F.

Steiermärkisches Kinderbetreuungsförderungsgesetz, LGBL. Nr. 23/2000 i.d.g.F.

	Österreich		Niederösterreich		Steiermark	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011
	in %					
Betreuungsquote der 0- bis 3-Jährigen	11,8	19,7	8,7	21,2	5,6	10,0
Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen	84,9	90,3	91,5	95,6	79,8	83,9
Betreuungsquote der 5-Jährigen	93,3	96,3	94,2	96,0	93,1	96,2
Ausbauvereinbarung 2008	2008 – 2010		2008 – 2010		2008 – 2010	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bundesmittel	45,00	100,00	8,44	18,7	5,97	13,3
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder/Gemeinden	60,00	100,00	11,25	18,7	7,96	13,3
Ausbauvereinbarung 2011	2011 – 2014		2011 – 2014		2011 – 2014	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bundesmittel	55,00	100,00	10,00	18,2	7,27	13,2
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder/Gemeinden	55,00	100,00	10,00	18,2	7,27	13,2
Gratispflichtkindergartenvereinbarung	2009 – 2013		2009 – 2013		2009 – 2013	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Bundesmittel	280,00	100,00	53,81	19,2	37,22	13,3

Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von September bis November 2012 die Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige. Ziel dieser Querschnittsüberprüfung, die vier Bundesministerien (BMWFJ, BMF, BKA und BMUKK), zwei Länder (Niederösterreich und Steiermark) sowie zwei Gemeinden (Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben) umfasste, war die Beurteilung der Umsetzung folgender drei Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG:

- Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen¹ sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes, BGBl. II Nr. 478/2008 (Ausbauvereinbarung 2008),
- Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I Nr. 120/2011 (Ausbauvereinbarung 2011) und
- Vereinbarung über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 99/2009 i.d.g.F. (Gratispflichtkindergartenvereinbarung).

Darüber hinaus überprüfte der RH die Zweckmäßigkeit der Platzvergaberegelungen, der Öffnungszeiten und des Personaleinsatzes in Kinderbetreuungseinrichtungen sowie von Gemeindekooperationen in diesem Bereich.

Die Einführung der frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen², die schulische Nachmittagsbetreuung sowie das Hortwesen für schulpflichtige Kinder waren nicht Gegenstand dieser Querschnittsprüfung.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2007 bis 2012.

¹ Gemäß der Ausbauvereinbarung 2008 waren institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen wie folgt definiert: öffentliche und private Kindergärten/-krippen sowie alterserweiterte Gruppe, wobei private solche sind, die nicht im privaten Haushalt die Kinder betreuen, die unter denselben Aufnahme- und Ausschließungsbedingungen wie die öffentlichen allgemein zugänglich und nicht auf Gewinn gerichtet sind, sowie Betriebskindergärten/-krippen. (vgl. Art. 4 Abs. 1 Ausbauvereinbarung 2008)

² Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes (BGBl. II Nr. 478/2008) und Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen (BGBl. II Nr. 258/2012)



BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

(2) Zu dem im Mai 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF, das BMWFJ, das BMUKK und das BKA, die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben im Juli 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2013, gegenüber der Stadtgemeinde Leoben verzichtete er auf die Abgabe einer Gegenäußerung.

Das Land Steiermark dankte für die Themenwahl der Querschnittsprüfung, da damit der Kinderbetreuung eine ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung zeitgemäße Beachtung zukommt.

Allgemeines

- 2.1 In den Ländern Niederösterreich und Steiermark werden Einrichtungen für die Kinderbetreuung unterschiedlich definiert und bezeichnet. Im Sinne einer einheitlichen Bezeichnung verwendete der RH im Prüfungsergebnis den Oberbegriff Kinderbetreuungseinrichtung, der folgende Arten der Kinderbetreuung umfasst:

Allgemeines

Tabelle 1: Arten von Kinderbetreuungseinrichtungen

	Niederösterreich	Steiermark
Kindergarten	Einrichtung für Kinder vom vollendeten 2,5. Lebensjahr bis zum Schuleintritt	Einrichtung für Kinder ab dem 3. Lebensjahr bis zu Erreichung der Schulpflicht
Kinderkrippe	-	Einrichtung für Kinder bis zum vollendeten 3. Lebensjahr
Tagesbetreuungseinrichtung	Regelmäßige, entgeltliche Betreuung und Erziehung von Minderjährigen bis zum vollendeten 16. Lebensjahr, die nicht in Kindergärten, Schulen der Nachbarschaftshilfe oder der Familie stattfindet	-
Kinderhaus	-	Einrichtung mit altersübergreifenden Gruppen für Kinder ab dem vollendeten 1,5. Lebensjahr bis zum Ende der Schulpflicht
Alterserweiterte Gruppe	-	Einrichtung zur gemeinsamen Betreuung von Kindern von 1,5 Jahren bis zur Beendigung der Volksschulzeit
Tagesmütter/-väter	Individuelle Betreuung von Minderjährigen bis zum vollendeten 16. Lebensjahr im eigenen Haushalt der Tagesmütter/-väter	Regelmäßige und entgeltliche Betreuung von Kindern im eigenen Haushalt bis zum Ende der Schulpflicht
Heilpädagogischer Kindergarten	-	Kindergärten für Kinder mit besonderen Erziehungsansprüchen
Heilpädagogische Integrative Kindergartengruppe	Gruppe mit gemeinsamer Betreuung von altersmäßig entwickelten Kindern und Kindern mit besonderen Bedürfnissen	-

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark; Darstellung RH

2.2 Die in Niederösterreich und der Steiermark bestehenden unterschiedlichen Formen der Kinderbetreuung und die unterschiedlichen Definitionen von Kinderbetreuungseinrichtungen erschwerten vergleichende Aussagen zur Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige.

Insbesondere verwies der RH darauf, dass das Eintrittsalter in den Kindergarten in Niederösterreich bei 2,5 Jahren und in der Steiermark bei drei Jahren lag. Während in der Steiermark Betreuungseinrichtungen für Kinder vor dem Kindergartenalter als Kinderkrippen definiert waren, fehlte in Niederösterreich eine eigene Bezeichnung für Betreuungseinrichtungen dieser Altersgruppe. Betreuungseinrichtungen für unter 2,5-Jährige waren in Niederösterreich vom Oberbegriff der Tagesbetreuungseinrichtung erfasst.

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige**Rechtsgrundlagen und Umsetzung**

Rechtsgrundlagen

3.1 Das Kindergartenwesen war Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung.³ Die Ausbildung der Kindergartenpädagogen oblag hingegen dem Bund.

(1) In Niederösterreich enthielt das NÖ Kindergartengesetz 2006⁴ Bestimmungen für öffentliche und private Kindergärten. Für Kinderbetreuungseinrichtungen außerhalb der Kindergärten war das NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996⁵ relevant.

In der Steiermark waren das Kindergartenwesen sowie die Kinderbetreuung für alle Betreuungseinrichtungen im Steiermärkischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz⁶ und im Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetz⁷ geregelt. Beide Gesetze enthielten Förderungsbestimmungen.

(2) Ausgenommen von der Landeskompetenz Kindergartenwesen und dem Bund in Gesetzgebung und Vollziehung zugeordnet waren die Übungskindergärten von Bildungsanstalten des Bundes für Kindergartenpädagogik⁸ (Übungskindergärten einer öffentlichen Schule)⁹.

Während Übungskindergärten von privaten Schulen landesgesetzlichen Bestimmungen für das Kindergartenwesen unterlagen¹⁰, bestanden für Übungskindergärten einer öffentlichen Schule nur Erlässe¹¹ des BMUKK. Diese wiesen jedoch nicht die Regelungstiefe der landesrechtlichen Vorschriften auf und waren teilweise seit rd. 30 Jahren unverändert gültig.¹²

³ vgl. Art. 14 Abs. 4 lit. b B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

⁴ LGBl. Nr. 5060 i.d.g.F.

⁵ LGBl. Nr. 5065 i.d.g.F.

⁶ LGBl. Nr. 22/2000 i.d.g.F.

⁷ LGBl. Nr. 23/2000 i.d.g.F.

⁸ vgl. Art. 14 Abs. 5 lit. a B-VG

⁹ vgl. § 95 Abs. 2 Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.

¹⁰ Im Kindergartenjahr 2008/2009 wurden rd. 2.400, 2011/2012 rd. 2.600 Kinder in Übungskindergärten (einschließlich Übungskindergärten privater Schulen) betreut.

¹¹ Neben den formellen Erlässen bestanden Protokolle von Koordinationstreffen zwischen den Bildungsanstalten und dem BMUKK, die ebenfalls allgemeine Regelungen für Übungskindergärten zum Inhalt hatten.

¹² Beispielsweise wurde die Einhebung von Beiträgen zuletzt 2008 festgelegt oder Aufgaben des für den Übungskindergarten zuständigen Abteilungsvorstandes in Erlässen aus den Jahren 1981 bzw. 1984 – dort wird analog auf die landesrechtlichen Vorschriften verwiesen – geregelt.

Rechtsgrundlagen und Umsetzung

3.2 (1) Der RH verwies darauf, dass in Niederösterreich Kindergärten und sonstige Kinderbetreuungseinrichtungen und ihre Förderung jeweils in eigenen Landesgesetzen geregelt waren. Die Steiermark verfügte hingegen über ein alle Kinderbetreuungseinrichtungen umfassendes Landesgesetz und ein dafür relevantes Förderungsgesetz.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass für die Übungs Kindergärten öffentlicher Schulen geltende Erlässe des BMUKK in Bezug auf Regelungsumfang, Übersichtlichkeit und Aktualität überarbeitungsbedürftig waren. Er empfahl daher dem BMUKK, seine Regelungen und Standards für Übungs Kindergärten öffentlicher Schulen zu überarbeiten.

3.3 *Nach Ansicht des BMUKK seien die bestehenden Regelungen für Übungs Kindergärten ausreichend und würden einen flexiblen Ressourceneinsatz ermöglichen. Sie würden auf gesetzlichen Grundlagen für öffentliche Schulen wie dem Schulorganisationsgesetz¹³, dem Schulunterrichtsgesetz¹⁴, dem Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz¹⁵ oder dem Gehaltsgesetz 1956¹⁶ beruhen.*

Weiters enthalte ein Erlass aus dem Jahr 1999 detaillierte Regelungen zur Organisation von Übungsstätten wie z.B. Gruppengröße, Kinderanzahl je Gruppe, ein weiterer Erlass aus dem Jahr 2008 Regelungen zur Höhe der Elternbeiträge. Für Regelungen für das Personal verwies das BMUKK auf gesetzliche Bestimmungen sowie auf sechs Erlässe bzw. Rundschreiben aus den Jahren 1981 bis 1995. Regelungen für das Praktizieren von Schülern und Studierenden beinhalte ein Rundschreiben aus dem Jahr 1993.

3.4 Der RH nahm die Ausführungen zur Regelungstiefe der Bestimmungen für Übungs Kindergärten zur Kenntnis. Angesichts der vom BMUKK bestätigten Aufteilung der relevanten Rechtsgrundlagen auf mehrere, mitunter seit 30 Jahren unveränderte Erlässe und Rundschreiben verblieb er bei seiner Kritik an der fehlenden Übersichtlichkeit und Aktualität.

¹³ BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.

¹⁴ BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.

¹⁵ BGBl. Nr. 244/1965 i.d.g.F.

¹⁶ BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.



Legistische Umsetzung der Vereinbarungen

- 4.1 (1) Die Ausbauevereinbarung 2008 sah im Wesentlichen die Bereitstellung von Bundesmitteln für neu geschaffene Kinderbetreuungsplätze im Zeitraum 2008 bis 2010 vor. Die Vereinbarung trat rückwirkend mit 1. Jänner 2008 in Kraft.

Die nachfolgende Ausbauevereinbarung 2011 verlängerte die finanzielle Unterstützung des Bundes zur Schaffung zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze für die Jahre 2011 bis 2014. Die Vereinbarung trat in Niederösterreich und der Steiermark rückwirkend mit 1. Jänner 2011 in Kraft.

Die Erlassung bundes- oder landesgesetzlicher Vorschriften war weder aufgrund der Ausbauevereinbarung 2008 noch der Ausbauevereinbarung 2011 erforderlich.

- (2) Die im Jahr 2009 beschlossene und bis zum Jahr 2013 befristete Gratispflichtkindergartenvereinbarung hatte die Einführung des kostenfreien, halbtägigen Pflichtkindergartens für 5-Jährige zum Inhalt. Die Kostenfreiheit war bis 1. September 2009, der Pflichtbesuch bis 1. September 2010 einzuführen. Die Vereinbarung trat mit 1. September 2009 in Kraft.

Die Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung setzte das Land Niederösterreich mit einer Novelle des NÖ Kindergartengesetzes 2006¹⁷, einer Novelle des NÖ Kinderbetreuungsgesetzes 1996¹⁸ und zwei Förderrichtlinien¹⁹ um. Diese Bestimmungen traten vereinbarungskonform mit 1. September 2009 in Kraft.

Das Land Steiermark erließ mit einer Novelle des steiermärkischen Kinderbildungs- und Betreuungsgesetzes²⁰ die Grundlage für den verpflichtenden Kindergartenbesuch ab dem Kindergartenjahr 2010/2011. Die Regelung trat mit 1. Mai 2010 in Kraft.

- 4.2 Der RH hielt positiv fest, dass sowohl das Land Niederösterreich als auch das Land Steiermark die Gratispflichtkindergartenvereinbarung zeitgerecht landesgesetzlich umsetzten. Weiters verwies der RH darauf, dass der Gratispflichtkindergarten bis zum Auslaufen der zugrundeliegenden Vereinbarung besteht und danach seine Weiterführung und Finanzierung offen sind.

¹⁷ LGBl. Nr. 5060-2

¹⁸ LGBl. Nr. 5065-2

¹⁹ Privatkindergärten – Förderung im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres und Tagesbetreuungseinrichtungen – Förderung im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres

²⁰ LGBl. Nr. 73/2010

Rechtsgrundlagen und Umsetzung

Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

4.3 *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme ergänzend mit, dass eine Verlängerung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung vor dem Abschluss stehe.*

4.4 Auch der RH verwies auf die mittlerweile in Kraft getretene Fortsetzung der Gratispflichtvereinbarung²¹ bis zum Kindergartenjahr 2014/15. Aufgrund der unverändert bestehenden Befristung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verblieb der RH bei seiner Ansicht, dass danach die Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens weiterhin offen sind.

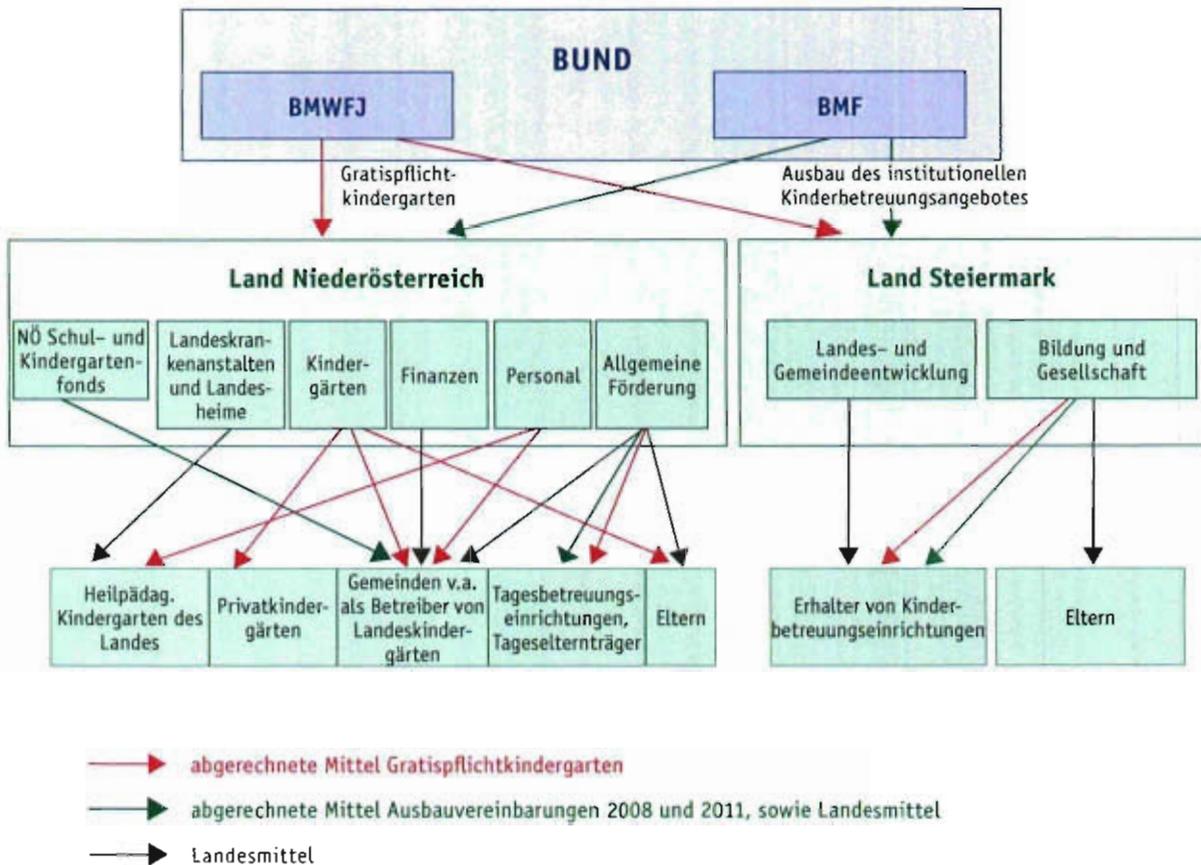
5.1 (1) Das BMF und das BMWFJ gewährten entsprechend den Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 sowie der Gratispflichtkindergartenvereinbarung Zuschüsse an die Länder. Die Länder Niederösterreich und Steiermark verwendeten die Mittel weitgehend im Rahmen ihrer bestehenden Förderungssysteme.²²

Die Förderungen der Länder Niederösterreich und Steiermark im Bereich Kinderbetreuung stellten sich folgendermaßen dar:

²¹ Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 196/2013, Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 198/2013 Wirksamwerden der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtätig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber den Ländern Burgenland und Niederösterreich, BGBl. I Nr. 203/2013 (betreffend die Länder Salzburg und Wien)

²² Das Land Niederösterreich und das Land Steiermark behielten im Wesentlichen ihre vor Inkrafttreten der Ausbauevereinbarung 2008 bestehenden Förderungssysteme bei. Sie schufen Förderungsbestimmungen für Teilbereiche des Gratispflichtkindergartens sowie das Land Steiermark für die Ausbauevereinbarungen.

Abbildung 1: Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und der Steiermark



Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark, BMWFJ; Darstellung RH

(2) In Niederösterreich vergaben fünf eigenständige Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds 20 unterschiedliche Förderungen für die Betreuung 0- bis 6-Jähriger. Diese beruhen auf fünf gesetzlichen Grundlagen²³ und diversen Richtlinien²⁴.

²³ NÖ Familiengesetz, LGBl. Nr. 3505; NÖ Kindergartengesetz 2006; NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996; NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz, LGBl. Nr. 5070; zu den landesgesetzlichen Grundlagen des Personalwesens des Landes Niederösterreich gehörte das NÖ Landes-Bedienstetengesetz, LGBl. Nr. 2100; das Landes-Vertragsbedienstetengesetz, LGBl. Nr. 2300; Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972; LGBl. Nr. 2200

²⁴ Dazu zählten insbesondere: zwei Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Sinne des NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetzes, drei Richtlinien über diverse Landesfinanzsonderaktionen, Richtlinie über Förderung von Tagesbetreuungseinrichtungen und von Familien, die ihre Kinder in Tagesbetreuungseinrichtungen betreuen lassen, Richtlinie über Förderung von Tageselternträgern und von Familien, die ihre Kinder bei Tageseltern betreuen lassen, Richtlinie über die Förderung von Tagesbetreuungseinrichtungen im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres, Richtlinie über die Förderung von Privatkinder-gärten im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres.

Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

Laut Auskunft des Landes Niederösterreich verwendete es die Bundesmittel der Ausbaueinbarung 2008 fast ausschließlich im Rahmen der Bauförderung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebots für Kinder über 2,5 Jahren (rd. 97,9 %). Die Abwicklung dieser Förderungen erfolgte durch die Abteilung Kindergärten. Einen geringen Anteil (rd. 2,1 %) setzte das Land bei der Förderung der Tagesmütter/-väterausbildung durch die Abteilung Allgemeine Förderung ein. Baumaßnahmen bei öffentlichen Kindergärten förderte das Land darüber hinaus im Rahmen der sogenannten Landesfinanzsonderaktionen durch die Abteilung Finanzen.

Gemäß den Verwendungsnachweisen verwendete das Land Mittel der Gratspflichtkindergartenvereinbarung für öffentliche Kindergärten, Privatkinderergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen sowie für die finanzielle Unterstützung von Eltern. Diese Förderungsabwicklung erfolgte durch die Abteilungen Kindergärten, Personal und Allgemeine Förderung.

Die Förderungen für Tagesbetreuungseinrichtungen und Tagesmütter/-väter wickelte die Abteilung Allgemeine Förderung ab, obwohl die fachliche Zuständigkeit für diesen Kinderbetreuungsbereich und insbesondere die Genehmigung von Tagesbetreuungseinrichtungen und von Trägern von Tagesmüttern/-vatern bei der Abteilung Jugendwohlfahrt lag.²⁵ Der RH hatte bereits im Jahr 2008 in seinem Bericht zur Kinderbetreuung die Verteilung der Landeskompetenzen in der Betreuung 0- bis 6-Jähriger beanstandet (Reihe Niederösterreich 2008/7, TZ 3).

(3) Das Land Steiermark förderte Kinderbetreuungseinrichtungen auf Grundlage des Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetzes. Die Abteilung Bildung und Gesellschaft des Landes Steiermark vergab 13 unterschiedliche Förderungen im Bereich Kinderbetreuung und war auch fachlich für die Kinderbetreuung zuständig. Die Bewilligungen von Tagesmüttern/-vatern oblag hingegen den Bezirksverwaltungsbehörden.²⁶ Die von dieser Abteilung vergebenen 13 Förderungen umfassten auch die Förderung von Baumaßnahmen. Das Land Steiermark verwendete dafür sowohl Bundesmittel der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 als auch Landesmittel. Gemeinden erhielten für Baumaßnahmen im Bereich Kinderbetreuung weiters noch Bedarfszuweisungen von der Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung.

²⁵ § 3 Abs. 1 NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996

²⁶ §§ 36 Abs. 1, 44 Abs. 4 Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz



Förderungen der Kinderbetreuung in
Niederösterreich und in der Steiermark

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Die Bundesmittel aus der Gratispflichtkindergartenvereinbarung verwendete das Land Steiermark im Rahmen der Pauschalförderung für den bis Mitte 2011 bestehenden Gratiskindergarten und ab Herbst 2011 im Rahmen der Förderung des Gratispflichtkindergartens.

- 5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass in Niederösterreich die fachliche Zuständigkeit für Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen zwischen der Abteilung Kindergärten sowie der Abteilung Jugendwohlfahrt aufgeteilt war. Die 20 unterschiedlichen Förderungsmaßnahmen für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen verwalteten fünf Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds. Im Unterschied dazu war in der Steiermark eine einzige Organisationseinheit des Landes fachlich für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-Jährigen zuständig, die mit einer Ausnahme auch sämtliche Förderungen im Bereich der Kinderbetreuung administrierte.

Der RH vertrat die Ansicht, dass in Niederösterreich die organisatorische Zersplitterung der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung und ihre Förderungen eine Gesamtsicht und eine effektive Steuerung wesentlich erschwerte. Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, die Angelegenheiten der Kinderbetreuung – wie in der Steiermark – bei einer Organisationseinheit zu bündeln.

Schließlich beanstandete der RH, dass in beiden Ländern der Bau von Kinderbetreuungseinrichtungen durch jeweils zwei Organisationseinheiten gefördert wurde. Diese Doppelgleisigkeit verursachte nach Ansicht des RH einen vermeidbaren Aufwand personeller und sachlicher Ressourcen. Er empfahl den Ländern Niederösterreich und Steiermark, die Förderung des Baus von Kinderbetreuungseinrichtungen bei einer Stelle zu konzentrieren.²⁷

- 5.3 (1) *Das Land Niederösterreich sagte in seiner Stellungnahme zu, allfällige organisatorische Änderungen überlegen zu wollen. Dennoch bleibe seine Stellungnahme zur bereits im Jahr 2008 ergangenen Empfehlung des RH, mittelfristig die Agenden der Kinderbetreuung in einer Organisationseinheit zusammenzufassen, aufrecht.*²⁸

²⁷ Der RH wies in seinen Positionen zur Verwaltungsreform 2011 (Reihe 2011/1) auf die im internationalen Vergleich hohe Anzahl an Förderstellen in Österreich hin. Vielfach nahmen mehrere Ressorts aus unterschiedlichen Gesichtspunkten eine Förderungszuständigkeit für einen bestimmten Lebenssachverhalt wahr.

²⁸ Das Land Niederösterreich vertrat damals die Ansicht, dass sich die organisatorische Trennung im Bereich der Kinderbetreuung bewährt habe, da die einzelnen mit Kinderbetreuung befassten Organisationseinheiten zwar eine ganzheitliche Zielausrichtung, aber verschiedene Spezialziele hätten. Auch die Datensammlungsvorgänge und deren Auswertung seien nicht deckungsgleich. (Reihe Niederösterreich 2008/7, S. 35 f. TZ 3)

Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark

(2) Das Land Steiermark vermeinte in seiner Stellungnahme, dass es der Empfehlung nach einer Konzentration der Bauförderung von Kinderbetreuungseinrichtungen bei einer Stelle bereits weitestgehend entspreche, da Bauförderungen für Kinderbetreuungseinrichtungen für alle Träger und Einrichtungsarten einheitlich im Steiermärkischen Kinderbetreuungsförderungsgesetz geregelt seien. Es bestehe daneben lediglich die Möglichkeit einer ergänzenden Bezuschussung mit Bedarfszuweisungsmitteln durch die Gemeindeabteilung.

5.4 (1) Der RH bekräftigte in seiner Gegenäußerung an das Land Niederösterreich seine Kritik an der Zuständigkeit von sechs Organisationseinheiten für die Kinderbetreuung sowie die daraus resultierende mangelnde Steuerungsmöglichkeit, Unübersichtlichkeit und die erforderlichen Koordinationserfordernisse. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

(2) Der RH anerkannte in seiner Gegenäußerung gegenüber dem Land Steiermark nochmals die – im Unterschied zum Land Niederösterreich – weitgehend bei einer Organisationseinheit des Landes Steiermark konzentrierte Fach- und Förderzuständigkeit für die Kinderbetreuung. Dennoch verblieb der RH bei seiner Kritik an der Bauförderung von Kinderbetreuungseinrichtungen durch zwei Organisationseinheiten des Landes Steiermark, weil die Förderungsverwaltung von Kinderbetreuungseinrichtungen durch eine einzige Organisationseinheit eine Verwaltungsvereinfachung darstellen und Kosten einsparen würde.

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Ausgaben der
Gebietskörperschaf-
ten für Kinderbe-
treuung

6.1 (1) Die Bundeszuschüsse gemäß den beiden Ausbaueinbarungen und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung, die Investitionsausgaben und laufenden Ausgaben des Landes Niederösterreich sowie seiner Gemeinden für die Betreuung der 0- bis 6-Jährigen stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Niederösterreich und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung							
	2007	2008	2009	2010	2011	Summe	Anstieg 2007 bis 2011
	in Mio. EUR ¹						in %
Bund							
Ausbaueinbarungen 2008 und 2011	-	-	5,62	2,81	1,94	10,38	-
Gratspflichtkindergartenvereinbarung	-	-	4,88	13,60	13,46	31,94	-
Land Niederösterreich²							
Investitionsförderung	8,75	59,01	80,24	72,27	46,71	266,98	433,8
laufende Ausgaben	130,57	148,98	168,82	198,10	187,28	833,75	43,4
Niederösterreichische Gemeinden²							
Investitionsausgaben	24,71	119,11	175,20	142,75	124,01	585,79	401,9
laufende Ausgaben	113,91	128,85	143,78	151,25	160,99	698,77	41,3

¹ Werte gerundet

² die Ausgaben des Landes und der Gemeinden berücksichtigen an diese überwiesene Bundes- und Landesförderungen

Quelle: Land Niederösterreich; Darstellung RH

Das Land Niederösterreich investierte im Zeitraum 2007 bis 2011 rd. 266,98 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen, seine Gemeinden rd. 585,79 Mio. EUR. Im Jahr 2009 – dem Höhepunkt der Investitionsausgaben des Landes bzw. der Gemeinden – waren diese neun bzw. sieben Mal so hoch wie im Jahr 2007. In dem für die Ausbaueinbarungen relevanten Zeitraum 2008 bis 2011 investierten Land und Gemeinden jährlich 3.476 EUR bzw. 2.892 EUR je Kind.

Die laufenden Kinderbetreuungsausgaben des Landes und der Gemeinden umfassten vor allem Förderungen bzw. Ausgaben für Personal, Sachaufwand, Annuitätendienste sowie Zuschüsse an Eltern. Diese erhöhten sich in den Jahren 2007 bis 2011 um 43,4 % auf Landesebene und um 41,3 % auf Gemeindeebene.

Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

(2) Im Land Steiermark waren folgende Bundeszuschüsse, Investitionsausgaben und laufende Ausgaben des Landes sowie seiner Gemeinden zu verzeichnen:

Tabelle 3: Bundeszuschuss sowie Ausgaben des Landes Steiermark und seiner Gemeinden für die Kinderbetreuung							
	2007	2008	2009	2010	2011	Summe	Anstieg 2007 bis 2011
	in Mio. EUR ¹						in %
Bund							
Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011	-	1,99	1,99	1,99	1,41	7,38	-
Gratispflichtkindergartenvereinbarung	-	-	3,34	9,33	9,29	21,96	-
Land Steiermark²							
Investitionsförderung	2,08	2,77	12,27	11,13	9,44	37,69	354,4
laufende Ausgaben	61,96	65,28	90,59	99,02	104,85	421,69	69,2
Steiermärkische Gemeinden²							
Investitionsausgaben	9,06	12,11	16,55	27,36	12,26	77,34	35,3
laufende Ausgaben	120,71	129,31	139,05	148,17	158,08	695,32	31,0

¹ Werte gerundet

² die Ausgaben des Landes und der Gemeinden berücksichtigen an diese überwiesene Bundes- und Landesförderungen

Quelle: Land Steiermark; Darstellung RH

Das Land Steiermark investierte im Zeitraum 2007 bis 2011 rd. 37,69 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen, seine Gemeinden rd. 77,34 Mio. EUR. Im Jahr 2009 bzw. 2010 – dem Höhepunkt der Investitionsausgaben des Landes bzw. der Gemeinden – waren diese sechs bzw. zwei Mal so hoch wie im Jahr 2007. In dem für die Ausbauevereinbarungen relevanten Zeitraum 2008 bis 2011 investierten Land und Gemeinden jährlich 302 EUR bzw. 581 EUR je Kind.

Die laufenden Ausgaben des Landes dienten insbesondere der Personalförderung und stiegen in den Jahren 2007 bis 2011 um 69,2 %. Bei den Gemeinden waren die laufenden Ausgaben im Jahr 2011 um 31,0 % höher als im Jahr 2007.

(3) Insgesamt investierten die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie deren Gemeinden im Zeitraum 2007 bis 2011 Bundesmittel von rd. 17,76 Mio. EUR, Landesmittel von rd. 304,67 Mio. EUR und Gemeindegeldern von rd. 663,13 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen.



Ausgaben der Gebietskörperschaften
für Kinderbetreuung

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Die laufenden und vom Bund mit rd. 53,89 Mio. EUR unterstützten Ausgaben für Kinderbetreuung erreichten im selben Zeitraum auf Landesebene rd. 1,26 Mrd. EUR und auf Gemeindeebene rd. 1,39 Mrd. EUR.

(4) Träger und Erhalter von öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen waren in beiden Ländern – abgesehen von Einzelfällen – die Gemeinden, die für die laufenden Ausgaben dieser Einrichtungen aufzukommen hatten.

(5) In Niederösterreich lag in den Jahren 2010 und 2011 der durchschnittliche Anteil der Bundesmittel aus den Ausbaueinrichtungen und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung an den Kinderbetreuungsausgaben des Landes bzw. der Gemeinden bei 6,3 % bzw. 5,5 %, in der Steiermark bei 9,8 % bzw. 6,4 %.²⁹

6.2 (1) Der Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes hatte nach Ansicht des RH nachhaltige Auswirkungen auf die laufenden Ausgaben der Gemeinde- und Landeshaushalte. Der RH empfahl daher den Ländern Niederösterreich und Steiermark sowie den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben, vor einem weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes auch die damit langfristig verbundenen laufenden Ausgaben zu bedenken und einzuplanen.

(2) Der RH verwies weiters darauf, dass der Anteil der Bundesmittel an den Ausgaben der Länder Niederösterreich und Steiermark sowie ihrer Gemeinden für Kinderbetreuung in den Jahren 2010 und 2011 unter 10,0 % betrug und damit ein finanziell untergeordnetes Ausmaß erreichte. Kritisch vermerkte der RH in diesem Zusammenhang, dass der in den Ausbaueinrichtungen und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung beschlossene Bundesmittelzuschuss an die Länder die Transfers vom Bund zu den Ländern um zwei weitere Finanzströme erweiterte und die ohnehin schon komplexe Transferbeziehung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verschärfte.

6.3 (1) *Das Land Niederösterreich sagte dies zu und brachte dazu vor, dass bei jedem Bauvorhaben im Kindergarten- und Kinderbetreuungsbereich nicht nur die Baukosten, sondern auch die laufenden Kosten eingeplant worden seien und auch zukünftig berücksichtigt werden würden. Dies sei durch die erforderliche Beschlussfassung der Gremien auf Gemeinde- und Landesebene gewährleistet.*

²⁹ In den Jahren 2010 und 2011 wurden erstmals Bundeszuschüsse sowohl für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes als auch für den Gratispflichtkindergarten ausbezahlt. Die Prozentwerte ergeben sich aus dem Verhältnis der Bundesförderungen in diesen Jahren zur Summe der laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben des Landes bzw. seiner Gemeinden.

Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

(2) Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es die mit dem Ausbau der Kinderbetreuung verbundenen Folgekosten in der mittelfristigen Budgetplanung berücksichtigt habe. Darüber hinaus würde im Zuge seiner Haushaltsrechtsreform ab dem Jahr 2015 ein besonderes Augenmerk auf Wirkungsorientierung und Folgekosten liegen.

(3) Die Stadtgemeinde Korneuburg befürwortete die Empfehlung des RH. Sie habe jedoch auf die mit einem Ausbau des Kinderbetreuungsangebots langfristig verbundenen laufenden Ausgaben keinen maßgeblichen Einfluss.

(4) Die Stadtgemeinde Leoben teilte mit, dass sie bereits bisher die mit dem Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen verbundenen langfristigen Belastungen eingeplant habe.

- 6.4 Der RH entgegnete der Stadtgemeinde Korneuburg, dass sie als Errichter und Erhalter der Landeskindergärten die Verantwortung für die Dimension und die Gestaltung der Kindergärten trägt. Damit verbunden waren Entscheidungen über das Ausmaß und die Finanzierung des Bauvorhabens. Insofern war für den RH nicht nachvollziehbar, dass die Stadtgemeinde Korneuburg keinen Einfluss auf mit einem Ausbau des Kinderbetreuungsangebots verbundenen laufenden Ausgaben hat.

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Ziele

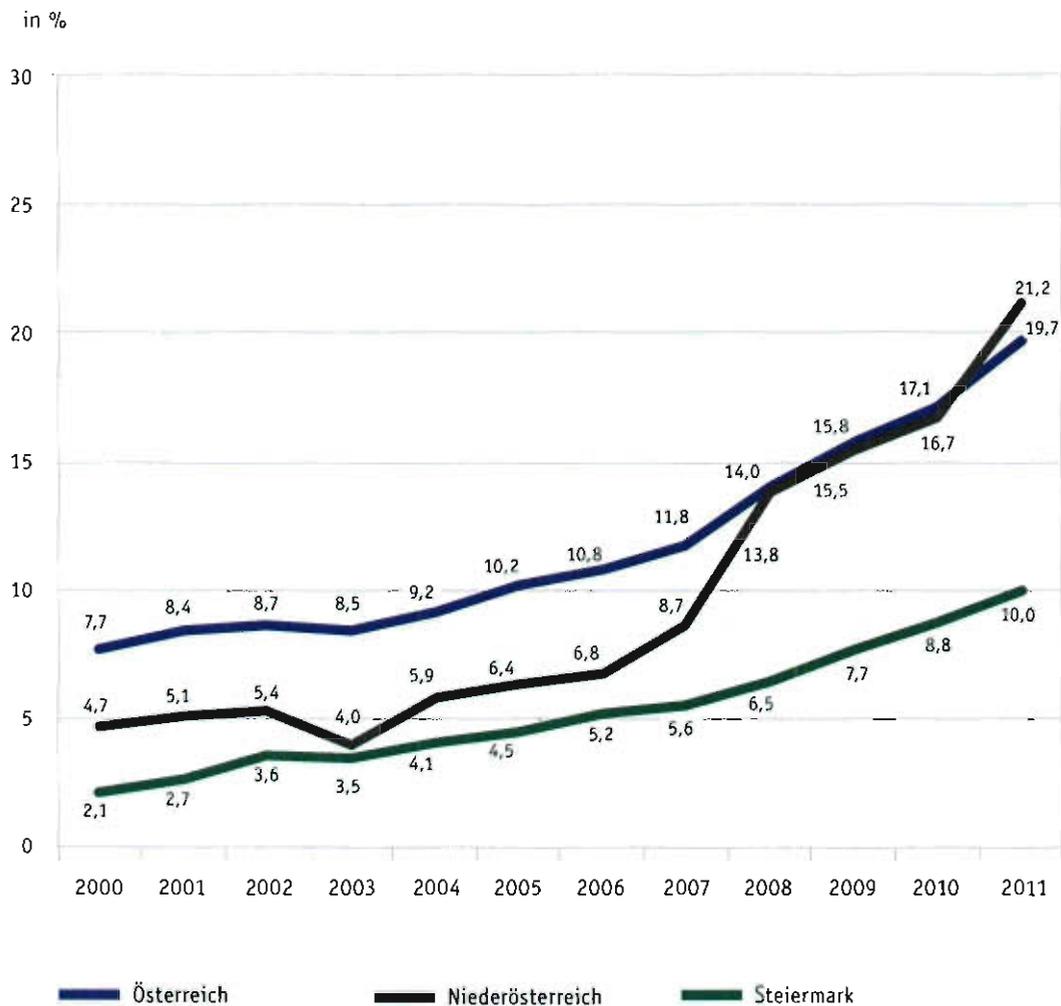
- 7.1 (1) Der Europäische Rat hatte im März 2002 Zielvorgaben für die Kinderbetreuung (Barcelona-Ziele) beschlossen. Demnach sollten die Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 entsprechend der Nachfrage Kinderbetreuungsplätze für 33 % der unter 3-jährigen Kinder anbieten. Für 3- bis 6-Jährige sollte diese Quote 90 % betragen.³⁰

Zur Unterstützung der Zielerreichung unterzeichneten der Bund und die Länder im Jahr 2008 die Ausbauvereinbarung 2008. Demnach stellte der Bund den Ländern im Zeitraum 2008 bis 2010 einen Betrag von 45,00 Mio. EUR für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und des Tagesmütter/-väterangebots zur Verfügung. Die Länder hatten diese Mittel im Ausmaß von 60,00 Mio. EUR (vier Drittel der Bundesmittel) kofinanzieren.

³⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Barcelona vom März 2002

(2) Die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen gemäß der Kindertagesheimstatistik³¹ entwickelte sich in den Jahren 2000 bis 2011 wie folgt:

Abbildung 2: Entwicklung der Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011



Quelle: Bundesanstalt Statistik Austria; Darstellung RH

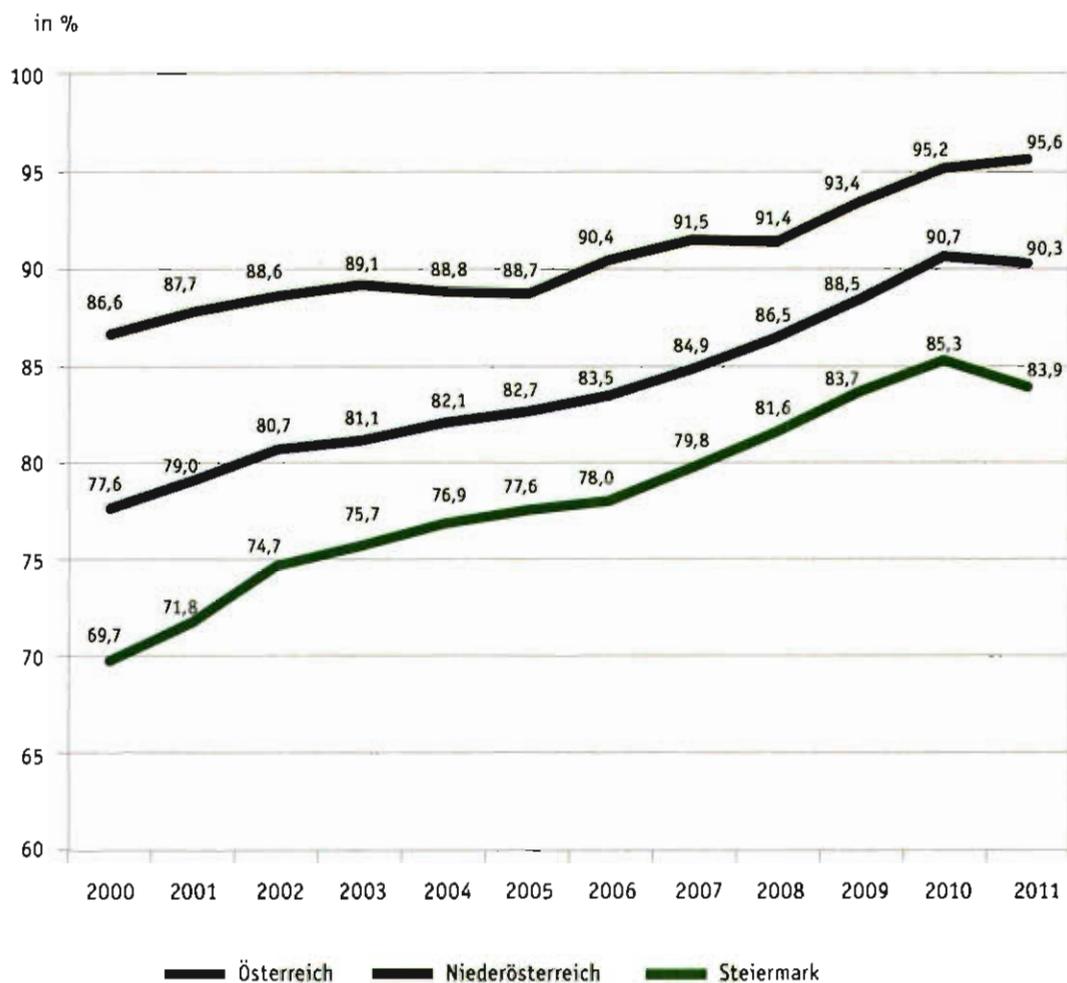
³¹ Die der Kindertagesheimstatistik der Bundesanstalt Statistik Austria zugrunde liegenden Daten beziehen sich auf die Anzahl der betreuten Kinder und nicht auf die Anzahl der vorhandenen Plätze für die jeweilige Altersgruppe. Diese Quote stellt daher die tatsächliche Betreuungsquote, aber nicht die aufgrund der Plätze mögliche Betreuungsquote dar.

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Im Zeitraum 2000 bis 2011 erhöhte sich die Quote der in institutionellen Einrichtungen betreuten unter 3-Jährigen in Österreich um 12,0 Prozentpunkte auf 19,7 %, in Niederösterreich um 16,5 Prozentpunkte auf 21,2 % bzw. in der Steiermark um 7,9 Prozentpunkte auf 10 %. Während österreichweit und in der Steiermark eine kontinuierliche jährliche Steigerung zu beobachten war, traten in Niederösterreich überdurchschnittliche Erhöhungen von 2007 auf 2008 und von 2010 auf 2011 auf. Trotzdem erreichten Ende 2011 weder Österreich noch die Länder Niederösterreich und Steiermark das Barcelona-Ziel für unter 3-Jährige.

(3) Die Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen nahm in den Jahren 2000 bis 2011 nachstehende Entwicklung:

Abbildung 3: Entwicklung der Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen in den Jahren 2000 bis 2011



Quelle: Bundesanstalt Statistik Austria; Darstellung RH



In den Jahren 2000 bis 2011 erhöhte sich die Betreuungsquote 3- bis 6-Jähriger in Österreich um 12,7 Prozentpunkte auf 90,3 %, in Niederösterreich um 9,0 Prozentpunkte auf 95,6 % bzw. in der Steiermark um 14,2 Prozentpunkte auf 83,9 %. Das Barcelona-Ziel für 3- bis 6-Jährige war österreichweit seit 2010 und in Niederösterreich seit 2006 erreicht. Das Land Steiermark verfehlte diese Betreuungsquote Ende 2011 um 6,1 Prozentpunkte. Während in Niederösterreich die Betreuungsquote bis 2011 kontinuierlich anstieg, zeigte sich in der Steiermark und österreichweit ab dem Jahr 2010 ein geringer Rückgang. Dieser Rückgang war nach Angaben des Landes Steiermark insbesondere mit dem im Herbst 2011 abgeschafften Gratiskindergarten begründet.

(5) Angesichts der im Jahr 2010 noch nicht erreichten Barcelona-Ziele für unter 3-Jährige einigten sich der Bund und die Länder auf eine Fortsetzung der 2010 ausgelaufenen Ausbauförderungen für den Zeitraum 2011 bis 2014 (Ausbauvereinbarung 2011). Der Bund stellte dafür 55,00 Mio. EUR in den Jahren 2011 bis 2014 zur Verfügung. Zur Kofinanzierung hatten die Länder ebenso 55,00 Mio. EUR bereitzustellen.

- 7.2 (1) Der RH vermerkte positiv, dass die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbauevereinbarung 2008 in Niederösterreich (+ 53,6 %), in der Steiermark (+ 53,8 %) und österreichweit (+ 40,7 %) deutlich anstiegen. Die gemäß Barcelona-Ziel für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 dennoch weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht.

Die gemäß Barcelona-Ziel für 2010 vorgesehene Betreuungsquote für 3- bis 6-Jährige von 90 % war bis 2011 österreichweit (90,3 %) und in Niederösterreich (95,6 %) erreicht bzw. übertroffen, in der Steiermark mit 83,9 % noch untererfüllt.

Der RH empfahl dem BMWFJ und dem BKA sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark, die Zielerreichung der Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011 bis zum Auslaufen der Ausbauevereinbarung 2011 im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten. Ein weiterer Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sollte sich nach Ansicht des RH aber primär am konkreten, regionalen Bedarf orientieren (vgl. TZ 37).

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

(2) Weiters wies der RH darauf hin, dass das Kofinanzierungsvolumen der Länder bzw. Gemeinden durch die Ausbauvereinbarung 2011 von 133 % auf 100 % und damit um 25 % gekürzt wurde. Der RH vermerkte kritisch dazu, dass damit eine Erhöhung der Finanzmittelaufbringung durch den Bund, aber eine verringerte Finanzmittelaufbringung für Länder bzw. Gemeinden verbunden war.

7.3 (1) *Das BMWFJ teilte mit, dass es die Zielerreichung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 anhand der Kindertagesheimstatistik laufend beobachte. Nach Auslaufen der Ausbauvereinbarung 2011 sei eine Sonderauswertung geplant. Die regionale und lokale Bedarfsplanung sei Aufgabe der Länder und Gemeinden.*

(2) *Das BKA sagte zu, die Zielerreichung genau zu verfolgen und bedauerte, dass bis 2011 nur Wien das Betreuungsziel bei den unter 3-jährigen Kindern erreicht habe. Bei den 3- bis 5-jährigen Kindern hätten neben der Steiermark auch Kärnten, Vorarlberg und Wien das Betreuungsziel bisher verfehlt. Auf diese Mängel weise die Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst regelmäßig hin und betone die Wichtigkeit der Schaffung ausreichender Kinderbetreuungsplätze für die Gleichstellung von Männern und Frauen. Die Ausbauvereinbarung biete jedoch keine Sanktionsmöglichkeit bei Nichterfüllung der Quoten.*

Eine umfangreiche und kostenintensive Bedarfserhebung erachtete das BKA angesichts der in vielen Regionen erfolgten raschen Inanspruchnahme von neu geschaffenen Betreuungsplätzen und teils langer Wartelisten als nicht nötig.

(3) *Das Land Niederösterreich bestätigte in seiner Stellungnahme das Erreichen des Barcelona-Ziels für die 3- bis 6-Jährigen. Es wies allerdings darauf hin, dass die Kindertagesheimstatistik nur ein Indiz, aber kein exakter Messfaktor für die Erreichung der Barcelonaziele für unter 3-jährige Kinder sei, da diese auf die Anzahl der angebotenen, gegebenenfalls aber nicht nachgefragten Betreuungsplätze abstelle. Der Empfehlung des RH, einen weiteren Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots primär am konkreten, regionalen Bedarf zu orientieren, komme das Land Niederösterreich aufgrund einer entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmung³² bereits nach. Auch aus wirtschaftlicher Sicht solle sich jeder Rechtsträger einer Kinderbetreuungseinrichtung am konkreten, regionalen Bedarf orientieren.*

³² § 9 Abs. 2 NÖ Kindergartengesetz 2006



Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

BMF BMWFJ BMUKK BKA

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

(4) Auch das Land Steiermark hielt die Betreuungsquote nach der Kindertagesheimstatistik für nicht geeignet, korrekte Aussagen über das tatsächliche Betreuungsangebot zu treffen. Bei Berücksichtigung des Betreuungsangebots habe das Land Steiermark die Barcelonaquote für 3- bis 6-Jährige seit geraumer Zeit sogar übererfüllt. Der empfohlenen kontinuierlichen Beobachtung der Zielerreichung der Ausbauvereinbarung komme das Land Steiermark bereits bei der Bedarfsprüfung im Zuge des Bewilligungsverfahrens von Kinderbetreuungseinrichtungen nach, worin – in Übereinstimmung mit der Ansicht des RH – der konkrete regionale Bedarf maßgeblich sei.

7.4 (1) Der RH entgegnete dem BKA, dass – wie er in den Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben festgestellt hatte – wegen vorangegangener Bedarfserhebungen derzeit keine Wartelisten in ihren Betreuungseinrichtungen bestanden bzw. im Laufe des Jahres abgebaut wurden (vgl. TZ 37). Die ablehnende Haltung des BKA gegenüber Bedarfsprüfungen war für den RH deshalb nicht nachvollziehbar und stand auch im Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit von öffentlichen Ausgaben.

(2) Zur vom RH aufgezeigten und von den Ländern Niederösterreich und Steiermark in ihren Stellungnahmen bestätigten Problematik, dass die Barcelonaziele auf Basis der nachgefragten und nicht angebotenen Kinderbetreuungsplätze gemessen wurden, wies der RH darauf hin, dass er mangels österreichweit verfügbarer alternativer Statistiken nur auf die Kindertagesheimstatistik zurückgreifen konnte. Diese stellte darüber hinaus auch die Grundlage zur Abrechnung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 dar.

Aufgabenverteilung
im Bundesbereich

8.1 Der Bund war bei der Ausbauvereinbarung 2008 durch die damalige Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur, die damalige Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend³³, die damalige Bundesministerin für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst sowie den damaligen Bundesminister für Wissenschaft und Forschung vertreten.³⁴ Alleiniger Bundesvertreter der Ausbauvereinbarung 2011 war der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend.

³³ Aufgrund einer Novelle des Bundesministeriengesetzes (BGBl. I Nr. 3/2009) wurde die Zuständigkeit für den Bereich Familien mit 1. Februar 2009 vom BMGFJ dem BMWFJ übertragen.

³⁴ Die Einbindung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur sowie des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung in die Ausbauvereinbarung 2008 war auf die in der Vereinbarung enthaltenen Maßnahmen zur frühen sprachlichen Förderung und die Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplans zurückzuführen. Die Ausbauvereinbarung 2011 hatte hingegen ausschließlich Maßnahmen für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots zum Inhalt.

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Die Gewährung von Bundeszuschüssen für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots 2008 bis 2010 bzw. 2011 bis 2014 war im Finanzausgleichsgesetz 2008 als Zweckzuschuss an die Länder verankert. Voraussetzung für die Gewährung dieser Zweckzuschüsse war das Bestehen einer Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG, worin insbesondere ihre konkrete Verwendung und Abrechnung zu regeln war.

Gemäß der Ausbauvereinbarung 2008 bzw. 2011 hatten die Länder die jährliche Abrechnung ihres Bundeszuschusses dem BKA und dem BMWFJ zu übermitteln. Das – im Einvernehmen mit dem BKA und dem BMWFJ – darüber entscheidungsbefugte BMF war hingegen nicht Adressat der Länderabrechnungen. Es zahlte die Bundesmittel dieser Vereinbarungen jedoch an die Länder aus.³⁵

Das BMWFJ und das BKA erhielten die Verwendungsnachweise der Länder von diesen unmittelbar entweder elektronisch oder auf Papier. Das BMWFJ prüfte die Nachweise auf ihre Konformität mit der Ausbauvereinbarung 2008 bzw. 2011 und übermittelte sein Ergebnis dem BMF. Auch das BKA prüfte die Nachweise auf Plausibilität und Vollständigkeit. Es begründete seine Einbindung mit seiner Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik. Qualitative Auswertungen über Art und Ausmaß der Wirkung der Ausbauvereinbarungen aus frauen- und gleichstellungspolitischer Sicht nahm das BKA jedoch nicht vor.

- 8.2 Der RH erachtete es als positiv, dass bei Abschluss der Ausbauvereinbarung 2011 der Bund nur noch durch ein Ressort (BMWFJ) vertreten war. Er kritisierte jedoch, dass die Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung nicht ebenso ausschließlich dem BMWFJ übertragen wurde.

Für den RH war die auf drei Ressorts (BMF, BMWFJ und BKA) verteilte Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 nicht nachvollziehbar. Er verwies kritisch auf die damit verbundenen Mehrgleisigkeiten und Mehrfachbefassungen und empfahl dem BMWFJ, auf seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich hinzuwirken.

Bezugnehmend auf die vom BKA genannte Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik verwies der RH kritisch auf das Fehlen entsprechender Aussagen und Auswertungen zur Ausbauvereinbarung 2008. Der RH empfahl daher dem BKA, seine frauen- und

³⁵ Die Bundesförderung zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebots wurde aus der UG 44 (Finanzausgleich) des BMF geleistet.

gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbauvereinbarung dahingehend zu analysieren.

- 8.3 (1) *Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf seine im Bundesministeriumsgesetz 1986³⁶ verankerte Koordinationsfunktion in der Gleichstellungspolitik, die eine Mitsprache und direkte Kenntnis der Abrechnungen der Ausbauvereinbarungen unumgänglich mache. Schließlich würden ein erweitertes Kinderbetreuungsangebot und flexiblere Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen die Gleichstellung von Frauen und Männern verbessern und Frauen einen schnelleren Berufseinstieg und erhöhte Aufstiegschancen ermöglichen.*

Zur Kritik des RH an fehlenden Analysen der Ausbauvereinbarung im Hinblick auf frauen- und gleichstellungspolitische Aspekte entgegnete das BKA, dass es – obwohl in den Ausbauvereinbarungen nicht vorgesehen – Auswertungsblätter mit Informationen zur Verwendung der Bundeszuschüsse, zu geschaffenen Betreuungs- und Arbeitsplätzen, Betreuungsquoten, Öffnungszeiten, zum Gratispflichtkindergarten und zur Väterquote beim Kinderbetreuungsgeld erstellt habe. Diese seien dem RH bereits übermittelt worden. Weiters verwies das BKA auf die Kindertagesheimstatistik und auf die Publikation „Entwicklung des Kindertagesheimbesuches 2007 bis 2010“, die eine Evaluierung der Ausbauvereinbarung darstelle.

Dennoch sagte das BKA zu, die Empfehlung bei einer neuen Ausbauvereinbarung soweit wie möglich zu berücksichtigen.

- (2) Das BKA begründete die Notwendigkeit seiner Mitwirkung bei der Abrechnung der Ausbauvereinbarung mit dem Grundsatz der Transparenz, die durch eine Kontrolle im „Zwei-Ministerien-Prinzip“ gegeben sei und Fehler bei der Abrechnung vermeiden würde. Weiters sichere eine doppelte Kontrolle eine Gleichbehandlung der Länder.*

In der Ausbauvereinbarung 2011 seien anstatt fünf ohnehin nur mehr drei Ressorts eingebunden worden, wodurch sich die Kritik des RH überholt habe.

- (3) Das BMWFJ führte in seiner Stellungnahme aus, bei der Ausarbeitung der Ausbauvereinbarung 2011 eine ausschließliche Vollzugskompetenz des Ressorts vorgeschlagen zu haben. Bei der regierungsinternen Abstimmung sei diese jedoch nicht durchsetzbar gewesen.*

³⁶ BGBl. Nr. 76/1986

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

8.4 (1) In der Gegenäußerung an das BKA verwies der RH auf die ihm übergebenen Auswertungen, die von den Ländern übernommene Abrechnungsdaten zu den Ausbauvereinbarungen und aus der Kindertagesheimstatistik übernommene Betreuungsquoten und Schließtage wiedergaben. Die weiters enthaltenen Aussagen zum Gratispflichtkindergarten und zum Kinderbetreuungsgeld waren ebenfalls rein statistisch, wofür der RH jedoch keinen Zusammenhang zu den Ausbauvereinbarungen erkennen konnte. Qualitative Aussagen zu den vom BKA in seiner Stellungnahme erwähnten Wirkungen (verbesserte Gleichstellung von Frauen und Männern, schnellerer Berufseinstieg und erhöhte Aufstiegschancen für Frauen) waren darin jedoch nicht enthalten, obwohl – wie in der Stellungnahme nochmals klar gestellt – das BKA seine Mitwirkungsnotwendigkeit bei den Ausbauvereinbarungen mit seiner Koordinationsaufgabe der Gleichstellungspolitik begründete.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BKA, seine frauen- und gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbauvereinbarung dahingehend zu analysieren.

(2) Weiters entgegnete der RH dem BKA, dass er angesichts der bei Abrechnung der Ausbauvereinbarung 2008 festgestellten Abweichungen von den Vorgaben (vgl. TZ 9, 10) keinen Mehrwert in einer zusätzlichen Abrechnungskontrolle durch das BKA erkennen konnte. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik an der drei Ressorts umfassenden Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011.

(3) Die vom BMWFJ aufgezeigten Bemühungen, auf seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich bei der Ausbauvereinbarung 2011 hinzuwirken, nahm der RH positiv zur Kenntnis und empfahl dem BMWFJ, diese weiterhin fortzusetzen.

Verwendungsnachweise

9.1 (1) Die Höhe des Bundeszuschusses gemäß den Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 bemaß sich – je nach Anwesenheitsdauer des Kindes in der Betreuungseinrichtung – auf 1.500 EUR, 2.500 EUR oder 4.000 EUR für jeden zusätzlich geschaffenen Platz.³⁷ Datenbasis für die Ermittlung der im Vergleich zum Vorjahr zusätzlichen Betreuung je Bundesland war die Kindertagesheimstatistik.³⁸ Die Mittel waren vorrangig für Kinder unter drei Jahren einzusetzen. Darüber hinaus konn-

³⁷ Art. 7 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 5 Ausbauvereinbarung 2011

³⁸ Art. 8 Abs. 1 Ausbauvereinbarung 2008, Art. 6 Abs. 1 Ausbauvereinbarung 2011