

## Öffentliche Förderungen

### Einleitung

Die österreichische Förderungslandschaft ist historisch gewachsen. Die Gebietskörperschaften verwenden für die Abwicklung von Förderungen neben staatlichen Dienststellen auch ausgegliederte Einrichtungen bzw. rechtlich selbständige Gesellschaften. Es entstand ein umfangreiches Förderungssystem, das neben einer uneinheitlichen Verwendung des Förderungsbegriffes auch durch eine Vielzahl von Einrichtungen und Instrumenten gekennzeichnet und schwer überschaubar ist.

Durch den Beitritt zur EU sind die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Förderungen geändert worden. Artikel 87 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) stellt – unter dem Aspekt der Wettbewerbsverfälschung und der Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten – den Grundsatz der Unvereinbarkeit von staatlichen Beihilfen an Unternehmen mit dem Gemeinsamen Markt auf.

Der EGV legt im Übrigen fest, dass die EU-Mitgliedstaaten übermäßige Defizite zu vermeiden haben. Die Teilnehmerländer der Wirtschafts- und Währungsunion sind ferner verpflichtet, ihre Budgetpolitik so auszurichten, dass mittelfristig ein nahezu ausgeglichener Haushalt oder Budgetüberschuss erreicht wird. Diese rechtlichen und ökonomischen Notwendigkeiten einer stabilitätsorientierten Budgetpolitik finden seit Jahren auch in den budgetpolitischen Zielsetzungen der Gebietskörperschaften ihren Ausdruck.

Der RH hat bereits im Tätigkeitsbericht 1997, Reihe Bund 1998/5, im Abschnitt Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle die Thematik der öffentlichen Förderungen dargestellt. In den folgenden Jahren waren für den RH bei seinen Gebarungüberprüfungen betreffend Förderungen im Bund, Ländern und Gemeinden folgende Problemkreise ersichtlich:

- Die Förderungsziele waren nicht ausreichend quantifiziert.
- Im Bereich der Förderungen erfolgten unerwünschte Mehrfachförderungen durch Einrichtungen des Bundes und der Länder. Es wurden weder detaillierte Förderungsstrategien noch ausreichende Förderungsziele entwickelt.

## Öffentliche Förderungen

- Innerhalb der Gebietskörperschaften bestanden eine Vielzahl von Förderungsrichtlinien. Den Förderungswerbern waren teilweise die Rahmenbedingungen und Kriterien der jeweiligen Förderung nicht zugänglich.
- Die fördernden Gebietskörperschaften hatten häufig keine Übersicht über Anzahl und Umfang der an die einzelnen Förderungsnehmer ausbezahlten Förderungen. Mehrfachförderungen waren daher nicht auszuschließen.
- Oftmals standen der Förderungseffekt und der Verwaltungsaufwand in einem Missverhältnis. Auch brachte der Förderungsnehmer bei einzelnen Förderungsprojekten keine angemessenen Eigenleistungen ein.
- Bei Förderungsprojekten waren die Finanzierungs- und Abrechnungskonzepte zwischen den einzelnen Finanzierungspartnern nicht immer ausreichend abgestimmt.

Andere relevante Gesichtspunkte waren auch die Betonung des Wettbewerbs bei der Abwicklung der Förderungsmaßnahmen, die Transparenz und Dokumentation der Förderungsentscheidungen sowie der Zeitpunkt der Auszahlung der Förderung.

Der Förderungsbericht 2003 der Bundesregierung wies die Direktförderungen des Bundes im Jahr 2003 mit 3,926 Mrd. EUR aus. Dazu kommen noch nahezu unüberschaubare Förderungen der anderen Gebietskörperschaften in beachtlicher Höhe. Das gesamtstaatliche öffentliche Defizit 2004 betrug gemäß den Maastricht-Kriterien mit Stand Anfang September 2005 1 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP).

Laut dem am 1. Juli 2005 vom Staatsschuldenausschuss beschlossenen Bericht über die öffentlichen Finanzen 2004 könnte sich das gesamtstaatliche öffentliche Defizit 2005 um rd. 0,7 % des BIP ausweiten.

Im Hinblick auf die enger werdenden budgetären Gestaltungsmöglichkeiten, die aktuelle Diskussion um das öffentliche Förderungswesen und die Vielzahl von bestehenden uneinheitlichen Förderungsrichtlinien sollen die früheren Empfehlungen aktualisiert werden. Dies ungeachtet des Umstandes, dass eine Reihe dieser Empfehlungen bereits in Förderungsrichtlinien, z.B. in den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004; BGBl. II Nr. 51/2004), ihren Niederschlag gefunden hat.

### Grundsätzliche Empfehlungen

- |                       |  |
|-----------------------|--|
| Förderungsziele       | <p>(1) Das System des Förderungswesens sollte mittels übergreifender Ziele über alle Förderungssparten gesamthaft gesteuert werden. Damit sollte auch eine Überschneidung von Förderungszielen vermieden werden.</p> <p>(2) Die Förderungsziele wären verstärkt mit den gewünschten Wirkungen der jeweiligen Förderungsleistungen zu definieren.</p> <p>(3) Es sollten Überlegungen angestellt werden, die gesamten öffentlichen Förderungen in ein Förderungskonzept mit definierten Zielsetzungen und Prioritäten einzubinden.</p> <p>(4) Die auch für Projektförderungen verwendeten Bedarfszuweisungen an Gemeinden sind nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben von einer schlüsselmäßigen Verteilung ausgenommen. Die Aufteilung der Bedarfszuweisungen sollte sich im Interesse einer sparsamen und zweckmäßigen Mittelverwendung an sachlichen Kriterien orientieren.</p> |
| Förderungsrichtlinien | <p>(5) In den Förderungsrichtlinien sollten quantifizierbare Förderungsziele enthalten sein.</p> <p>(6) Die Förderungsrichtlinien sollten zur Erreichung der gewünschten Zielvorgaben Anreize und Standards für die Förderungswerber enthalten.</p> <p>(7) Die Förderungsrichtlinien der Gebietskörperschaften und innerhalb einer Gebietskörperschaft sollten in sachlicher Hinsicht weitgehend angeglichen werden.</p> <p>(8) Interne Projektförderungsrichtlinien wären öffentlich bekannt zu machen. Hinsichtlich des Förderungsgegenstandes wäre auf eine möglichst strikte Einhaltung der darin angeführten Einschränkungen zu achten.</p>   |

## Öffentliche Förderungen

### Förderungsgestaltung

(9) Die Anzahl der Förderungsstellen, die Förderungen vergeben, sollte verringert werden.

(10) Trägerorganisationen, die für die öffentliche Hand Förderungsmaßnahmen abwickeln, sollten bei der Auswahl von Dienstleistern einen Wettbewerb vorsehen. Dafür sollten jeweils mehrere Varianten und Bieter geprüft werden.

(11) Der Förderungsgeber sollte dieselben Informationen über beantragte Förderungen haben wie der Förderungsnehmer. Dementsprechend wäre ein gesamtösterreichisches IT-System einzurichten, um Mehrfachförderungen innerhalb einer Gebietskörperschaft und durch andere Gebietskörperschaften systematisch erheben zu können. In das System wären Bund, Länder und Gemeinden einzubeziehen.

Dabei wäre auch Bedacht zu nehmen, dass moderne Förderungsinstrumente als Förderung von Netzwerken konstruiert sind, die den wirtschaftlich Endbegünstigten nur schwer erkennen lassen.

(12) Den Projektförderungen – mit inhaltlich genau beschriebenen und kostenmäßig vorkalkulierten Projekten – wäre gegenüber den Basisförderungen der Vorrang einzuräumen. Damit können die Förderungsvoraussetzungen besser beurteilt sowie die Nachweise und die widmungsgemäße Mittelverwendung einfacher überprüft werden.

(13) Bei der Förderung von Projekten sollte von vornherein eine Vorgangsweise festgelegt sein, die einen Prioritätenkatalog oder intern erstellte Benchmarks vorsieht.

(14) Im Förderungswesen sollten die Datenerfassungssysteme für eine Leistungsplanung und eine finanzielle Vorsorge geeignet sein.

(15) Parallele Förderaktionen für den gleichen Gegenstand sollten vermieden werden.

(16) Bei Förderungsprojekten sollte ein von allen Finanzierungspartnern akkordiertes Finanzierungs- und Abrechnungskonzept sowie eine Vereinbarung über den Zeitpunkt der Endabrechnung vorliegen.

(17) Bei den von der EU kofinanzierten Förderungen wären ebenfalls verbindlich Fristen für die Abrechnungen der geförderten Projekte mit den Endbegünstigten zu vereinbaren, um die Vorfinanzierungskosten für EU-Mittel zu reduzieren.

Förderungs-  
entscheidung

(18) Der Förderungseffekt und der damit zusammenhängende Verwaltungsaufwand müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

(19) Für die Förderungsgewährung wären eindeutige Rahmenbedingungen und Kriterien zu verwenden, die den Förderungswerbern zugänglich gemacht werden sollten.

(20) Förderungen wären nur aufgrund eines Förderungsansuchens und einer vollständigen, ausgereiften Projektplanung zu gewähren.

(21) Bei der Förderungsentscheidung wäre auf die Unvereinbarkeit von gleichzeitigen Funktionen beim Förderungsgeber (z.B. in Beratungsgremien) und Förderungsnehmer zu achten.

(22) Der Förderungswerber wäre zu verpflichten, zu viel bezahlte oder ungerechtfertigt empfangene Förderungsmittel zurückzuzahlen.

(23) Es sollte eine Prüfung auf allfällige Mehrfachförderungen des letztlich Begünstigten der jeweiligen Förderung erfolgen. Dabei hätte der Förderungswerber sämtliche Förderungen durch andere Rechtsträger im Zusammenhang mit einem Projekt verpflichtend anzugeben.

Im Rahmen der Gesamtbeurteilung des Projekts sollte auch eine Angabe über allfällige andere am Projekt Mitbeteiligte und deren Förderungen aus öffentlichen Mitteln sowie eine Kontrolle allfälliger Überschreitungen von EU-Förderungsgrenzen erfolgen.

(24) Bei geförderten Projekten sollten Förderungen nur an diejenigen Unternehmen vergeben werden, die über die erforderliche Sachkenntnis, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die technisch-administrativen Ressourcen zur Projektdurchführung verfügen.

(25) Förderungen wären nur im unumgänglich notwendigen Ausmaß und nur bei Vorliegen aller sachlichen Voraussetzungen zu gewähren.

(26) Für die Förderungsentscheidung wären auch Auskünfte vom Förderungswerber über seine allfällige Vorsteuerabzugsberechtigung einzuholen. Gegebenenfalls wäre nur der Nettorechnungsbetrag als Verwendungsnachweis anzuerkennen.

## Öffentliche Förderungen

(27) Bei Projekten sollte eine Mitfinanzierung lediglich geringer Gesamtkostenanteile nur in Ausnahmefällen erfolgen. Auf eine ausreichende Eigenleistung des Förderungswerbers wäre Bedacht zu nehmen. Der Förderungsbeitrag sollte die endgültige Durchführung des Vorhabens ermöglichen.

(28) Die Förderungsentscheidungen wären dem Grunde und der Höhe nach ausreichend und transparent darzulegen und zu dokumentieren. Für die Ermittlung der jeweiligen Förderungssumme sollten auch Kennzahlen herangezogen werden.

(29) Die Gewährung von Förderungen sollte stärker mit anderen Förderstellen koordiniert werden.

### Förderungsvertrag

(30) Die für den Bundesbereich erstellten Musterförderungsverträge, die den Vorgaben der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln entsprechen (ARR 2004; BGBl. II Nr. 51/2004), sollen von allen Ressorts beachtet werden.

(31) Im Förderungsvertrag wären die geförderten Leistungen und ihre Qualität möglichst genau und eindeutig zu spezifizieren, um bei der Abrechnung den erforderlichen Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung der Förderungsmittel zu erleichtern.

Dies gilt auch für die Verträge mit den Förderungsleistungen erbringenden Trägerorganisationen, die vollständige Vertragsinhalte sowie ausreichende Leistungsdefinitionen und Qualitätsstandards enthalten sollten.

(32) In Zielvereinbarungen mit den Förderungswerbern wäre das Erreichen bestimmter Ziele vorzugeben. Anreizsysteme bzw. die Androhung von vollziehbar gestalteten Konsequenzen sollen den Förderungswerber motivieren, Förderungsverträge einzuhalten.

(33) In den Verträgen mit Trägerorganisationen, die Förderungen abwickeln, wären Kalkulationsschemata und Abrechnungsnormen aufzunehmen, um daraus Leistungs- und Betriebskennzahlen ableiten zu können.

(34) Der Förderungsvertrag sollte vor Inangriffnahme der Maßnahmenumsetzung (Bindung, Vollzug der Ausgabe) abgeschlossen sein. Bei bereits begonnenen Maßnahmen sollten die Förderungsverträge zeitnahe und wenn erforderlich nur in Teilschritten abgeschlossen werden.

(35) Bei einer vorliegenden Verpflichtung des Fördernehmers zur Einhaltung der gesetzlichen Vergabennormen wäre im jeweiligen Förderungsvertrag darauf hinzuweisen und ihre Einhaltung zu kontrollieren.

Förderungsverfahren

(36) Die Auszahlung der Förderung sollte verstärkt vom endgültigen Abschluss des Projekts, dem Vorliegen aller Förderungszusagen (z.B. einer gesicherten Ausfinanzierung) und dem konkreten Mittelbedarf abhängig gemacht werden.

(37) Bei geförderten Bauprojekten sollte sich der Förderungsgeber vor der Auszahlung von Förderungsmitteln vergewissern, ob der Förderungswerber bereits über alle erforderlichen Genehmigungen für die Baudurchführung verfügt.

(38) Die Einhaltung der vertraglichen Förderungsleistungen wäre zu überprüfen.

(39) Zwischen den Förderungsgebern wären Verständigungen zur Verhinderung von Mehrfachförderungen lückenlos durchzuführen.

(40) Die formelle Aktenführung sollte die Nachvollziehbarkeit des zugrunde liegenden Verwaltungshandelns und eine Prüfung der Vollständigkeit ermöglichen.

Förderungscontrolling

(41) Das Förderungscontrolling sollte weiter verstärkt werden.

(42) Ein aktueller Status des Projektbudgets und seiner Ausnützung (z.B. Soll/Ist-Vergleich für Bindungs- und Zahlungsphase) sollte verfügbar sein.

(43) Im Rahmen des Förderungscontrollings sollten den einzelnen Förderungsprojekten sowohl die projektspezifischen Kosten als auch der entsprechende Nutzen zugeordnet werden.

## Öffentliche Förderungen

### Förderungskontrolle und -abrechnung

(44) Bei einer Förderung sollte die Abrechnungskontrolle über die widmungsgemäße Verwendung der Projektmittel von der Projektbearbeitung getrennt sein.

(45) Für Förderungskontrollen sollten die erforderlichen personellen Ressourcen bereitgestellt und die Einhaltung der vertraglichen Auflagen bzw. Vertragsbestimmungen überprüft werden.

(46) Die Organisation der Förderungsstellen wäre derart zu gestalten, dass eine ausreichende Förderungskontrolle und deren Dokumentation sowie die Nachvollziehbarkeit der einzelnen Bearbeitungsschritte gewährleistet ist.

(47) Die Projektkalkulationen sollten dem tatsächlichen Mitteleinsatz in Form von Soll/Ist-Vergleichen gegenübergestellt werden. Dabei sollte neben den rechnerischen Kontrollen die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes geprüft werden.

(48) Die ordnungsgemäße Verwendung der Förderungsmittel wäre zur Vermeidung von Mißbräuchen zumindest stichprobenweise zu kontrollieren.

(49) Die Abrechnungstermine bei Förderungen wären laufend zu überwachen. Die Abrechnungen sollten zeitnahe überprüft werden.

Bereits bei der Förderungszusage sollten im Rahmen einer gesamthafte aufbau- und ablauforganisatorischen Planung Mindestintervalle, Methoden und Zielsetzungen der Kontrolle festgelegt werden; auch für Zwischenabrechnungen sollten Intervalle und Mindestinhalte von Projektberichten und Terminpläne festgelegt werden.

(50) Der Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung und Verrechnung der Förderungsmittel hätte unter Vorlage der Originalbelege der Rechnungen zu erfolgen. Diese wären – unter Aufbewahrung einer Kopie – mit einem Stempelvermerk rückzuübermitteln, um Mehrfachförderungen zu vermeiden.

(51) Bei pauschalierter Mitteln, die im Weg einer Bedarfszuweisung an Gemeinden überwiesen werden, wäre die Angemessenheit von Zeit zu Zeit zu überprüfen.

Förderungs-  
evaluierung

(52) Alle Förderungsprogramme wären jeweils insgesamt hinsichtlich der Zielerreichung zu evaluieren und die Ergebnisse bei der Entwicklung künftiger Programme zu berücksichtigen.