

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	153
Abkürzungsverzeichnis _____	155
Glossar _____	157

**BMASK  
BMBF**

Wirkungsbereich der Bundesministerien für  
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz  
Bildung und Frauen

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

KURZFASSUNG _____	160
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	170
ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich _____	171
ESF-Ziele, Programmschwerpunkte und finanzielle Mittel _____	171
Programmzuständige Stellen in Österreich _____	173
Programmumsetzung 2007 bis 2011 _____	181
Ausgangslage _____	181
Zentralisierung der Prüfbehörde _____	186
Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit _____	186
Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeiten externer Dienstleister _____	186
Gewährleistung einheitlicher Prüfungsstandards _____	188
Systemprüfungen _____	190
Vorhabensprüfungen _____	194

Organisation und Kosten der Prüfbehörde	210
Zukauf externer Dienstleistungen	210
Werkverträge mit externen Dienstleistern	214
Kosten der Behebung von Systemmängeln	216
Verhaltenskodex	223
Weichenstellung für die Periode 2014–2020	225
Positionen im Vorfeld der Programmerstellung 2014–2020	225
Festlegungen für die ESF-Umsetzung 2014–2020	227
Technisch-administrative Vorbereitung der Periode 2014–2020	233
Schlussempfehlungen	239

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Neue Anforderungen an die Verwaltung und Kontrolle von Strukturfonds-Programmen in der Periode 2007–2013 _____	173
Tabelle 2:	Aufgaben der EU-Programmbehörden_____	175
Abbildung 1:	Zwischengeschaltete und weitere Stellen der ESF-Programmbehörden_____	179
Tabelle 3:	Programmrelevante Ereignisse und Prüfungshandlungen des RH, Ende 2006 bis Ende 2010 _____	181
Tabelle 4:	Prüffeststellungen der Europäischen Kommission zur ESF-Prüfbehörde, Herbst 2010_____	183
Tabelle 5:	Aktionsplan des BMASK zur Neuausrichtung der Prüftätigkeit, Juni 2011 _____	184
Tabelle 6:	Begleitung von Prüfungen externer Dienstleister durch die Prüfbehörde _____	187
Tabelle 7:	Systemprüfungen inkl. Follow-up-Prüfungen _____	191
Tabelle 8:	Bewertungskategorien für Systemprüfungen _____	192
Abbildung 2:	Ablauf der Vorhabensprüfungen (Beispiel Referenzperiode 2012 und 2013, Jahreskontrollbericht 2013 und 2014) _____	194
Tabelle 9:	Umfang der Vorhabensprüfungen Referenzperioden 2009–2013 _____	196
Tabelle 10:	Rückforderungen nach Betragsgrößen, Fällen und Umsetzungsbereichen (Referenzperioden 2009–2013) _____	208
Tabelle 11:	Zukauf externer Prüfleistungen – Motive und Risiken _____	211
Tabelle 12:	Tagsätze externer Dienstleister gemäß Werkvertrag _____	214

Tabelle 13:	Honorarmodelle im Vergleich _____	215
Tabelle 14:	Personalstand der ESF-Prüfbehörde einschließlich Prüfstellen 2009 bis 2014 _____	217
Tabelle 15:	Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde 2009 bis 2014 _____	218
Abbildung 3:	Gesamtauszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde (Referenzperioden 2009–2014, in Mio. EUR) _____	219
Tabelle 16:	Anregungen und Festlegungen zur ESF-Umsetzung 2014–2020 _____	226
Abbildung 4:	Programmbudgets nach zuständigen Stellen und Schwerpunkten; Veränderung von der Periode 2007–2013 auf 2014–2020 _____	229

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Allg. SF-VO	Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (Allgemeine Strukturfonds-Verordnung – Allg. SF-VO 2006)
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
ARR	Allgemeine Rahmenrichtlinien
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBWF	Bundesministerium für Bildung und Frauen (ab Februar 2014)
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (bis Februar 2014)
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	folgende
FLC	First Level Control
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

# Abkürzungen

Nr.	Nummer
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
waff	Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds
z.B.	zum Beispiel

## Glossar

### Begünstigte

Begünstigte (z.B. öffentliche oder private Unternehmen bzw. Einrichtungen) führen Vorhaben (Projekte) durch, üblicherweise auf Basis von Förderverträgen, mit Finanzierung aus öffentlichen (EU- und nationalen) bzw. privaten Mitteln.

### Förderfähige Kosten

Jener Teil der Projektgesamtkosten, der gemäß den programmrelevanten Förderfähigkeitsregeln bzw. Förderrichtlinien als förderfähig (zuschussfähig) anerkannt und aus ESF-Mitteln und nationalen Kofinanzierungsmitteln (Bund, Länder) gefördert werden kann.

### Geteilte Mittelverwaltung

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung übernehmen die Mitgliedstaaten Aufgaben beim Vollzug des EU-Haushaltsplans. Der Europäischen Kommission kommt dabei eine mit Sanktionsrechten ausgestattete Aufsichtsfunktion zu.

### Kofinanzierung

Gemäß dem Grundsatz der Kofinanzierung erfordern aus den EU-Strukturfonds finanzierte Programme eine finanzielle Mindestbeteiligung des Mitgliedstaates.

### Programm

Ein (operationelles) Programm ist ein vom Mitgliedstaat – im Einklang mit den strategischen Rahmenvorgaben der EU sowie dem nationalen strategischen Rahmenplan – erstelltes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Festlegung der Ziele, Prioritäten und Finanzmittel für eine mehrjährige Programmperiode.

## Verwaltungs- und Kontrollsystem

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) umfasst die für jedes EU-Programm einzurichtende Aufbau- und Ablauforganisation für eine EU-konforme Programm- bzw. Projektumsetzung.

## Vorhabensprüfungen einer Referenzperiode

Die Prüfbehörde wählt jährlich ESF-kofinanzierte Vorhaben anhand geeigneter Stichproben aus und überprüft diese im Hinblick auf die der Europäischen Kommission gemeldeten Ausgaben. Das Kalenderjahr, aus dem die Stichproben stammen, wird als Referenzperiode bezeichnet. Der Prüfzeitraum beginnt jeweils zur Jahresmitte, z.B. fiel die Referenzperiode (Kalenderjahr) 2012 in den Prüfzeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013. Der Jahreskontrollbericht 2013 war bis Ende 2013 zu erstellen und der Europäischen Kommission vorzulegen.

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für  
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz  
Bildung und Frauen**

**Europäischer Sozialfonds (ESF) — Prüfbehörde**

Das BMASK reorganisierte im Jahr 2011 mit hohem Aufwand die Prüfbehörde des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ (Volumen 2007 bis 2013: rd. 1 Mrd. EUR, davon rd. 470 Mio. EUR aus dem Europäischen Sozialfonds – ESF). Grund dafür war, dass die Europäische Kommission im Herbst 2010 schwere Mängel in der Verwaltung und Kontrolle des Programms festgestellt hatte – etwa Prüfungsrückstände sowie eine ungenügende Überwachung von delegierten Prüfaufgaben – und in der Folge die ESF-Zahlungen für ein Jahr stoppte. Um einen Programmstillstand und ESF-Mittelverfall zu vermeiden, leisteten programmumsetzende Stellen des Bundes und der Länder Zwischenfinanzierungen von rd. 70 Mio. EUR aus nationalen Budgets. Die Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde beliefen sich im Zeitraum 2009 bis 2014 auf insgesamt rd. 5,8 Mio. EUR, davon rd. 3 Mio. EUR für Entgelte externer Dienstleister.

Die Organisation der Prüfbehörde beruhte ab 2013 de facto zur Gänze auf extern zugekauften operativen Prüfungsleistungen, deren Qualität – wegen der Letztverantwortung und Haftung des BMASK für die ESF-Mittel – durch verwaltungseigenes Personal überwacht wurde. Der Wettbewerb der Anbieter bewirkte keine Kostenvorteile für das BMASK, weil die Tagsätze externer Dienstleister um bis zu 200 % über jenen vergleichbar qualifizierter Verwaltungsbediensteter lagen. Darüber hinaus bestanden für das BMASK neben hoher Abhängigkeit von externem Know-how- und Kapazitätsaufbau auch Kostenrisiken sowie die Gefahr eines Verlusts an Steuerungskompetenz.

Das BMASK verabsäumte es, die Struktur der ESF-Umsetzung in Österreich – mit 21 zwischengeschalteten Stellen und 19 nachgeordneten bzw. regionalen Einrichtungen sowie externen Dienstleistern – im Hinblick auf Kosten und Fehlerrisiken strategisch neu auszurichten. Für die Programmperiode 2014–2020 hatte das BMASK punktuell zweckmäßige Verbesserungen, z.B. die Anwendung von Pauschalen sowie eine Standardisierung der Verfahren

und des Formularwesens geplant. Die beabsichtigte Einführung von Pauschalen scheiterte vorerst an der nicht zeitgerechten Vorbereitung und fehlenden BMAKS-internen Abstimmung. Weitere Maßnahmen zur Vereinfachung der ESF-Umsetzung gerieten u.a. mangels geeigneter Projektorganisation in Verzug.

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung, Organisation und Kosten der im BMAKS eingerichteten Prüfbehörde des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ (ESF-Prüfbehörde) sowie der nationalen Rahmenbedingungen im Zeitraum 2011 bis 2013 und der getroffenen Weichenstellungen für die Periode 2014–2020. Das Programm wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie aus nationalen Mitteln finanziert. (TZ 1)

### ESF-Ziele, Programmschwerpunkte und finanzielle Mittel

Österreich setzte in der Periode 2007–2013 zwei ESF-Programme um und erhielt dafür in Summe ESF-Mittel i.H.v. 524,4 Mio. EUR, davon entfielen rd. 90 % (472,3 Mio. EUR) auf das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ des BMAKS.<sup>1</sup> Dieses umfasste fünf thematische Schwerpunkte: Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, arbeitsmarktferne Personen, lebensbegleitendes Lernen sowie territoriale Beschäftigungspakte. Die Mittel des Programms waren mit Stand November 2014 zur Gänze gebunden und Vorhaben im Umfang von über 1 Mrd. EUR (ESF und nationale Kofinanzierung) bewilligt. Laut BMAKS hätten die zuständigen Stellen in begrenztem Umfang (Reserve-)Vorhaben bewilligt, um eine dann eintretende Nichtausschöpfung von ESF-Mitteln hintanzuhalten. Diese seien – nach Ausschöpfung aller verfügbaren ESF-Mittel – gegebenenfalls aus nationalen Mitteln auszufinanzieren. (TZ 2)

### Programm-zuständige Stellen in Österreich

Zur Programmdurchführung hatte das BMAKS ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten sowie eine Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde und eine Prüfbehörde zu benennen. Die Funktion dieser Programmbehörden nahmen drei Abteilungen des BMAKS wahr. (TZ 3)

<sup>1</sup> Die verbleibenden rd. 10 % (52,1 Mio. EUR) entfielen auf das Programm Phasing-Out Burgenland 2007–2013 – ESF.

Die EU-rechtlichen Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie an die Programmbehörden der Mitgliedstaaten stiegen in der Periode 2007–2013 deutlich, ebenso der Grad an Verbindlichkeit und Formalisierung. Die Aufsichtsfunktion der Europäischen Kommission erfuhr durch umfassendere Informationsrechte, präventive Kontrollen und rasch wirksame finanzielle Sanktionen eine Stärkung, wobei die Beweislast dem Mitgliedstaat oblag. Vor dem Hintergrund der strengeren EU-Regelungen der Periode 2007–2013 verabsäumte es das BMASK, die Funktionen und Aufgaben sowie Rechte und Pflichten der Programmbehörden im BMASK bzw. an der Schnittstelle zur Europäischen Kommission ebenfalls verbindlicher zu regeln. (TZ 3)

Teilaufgaben der Verwaltungsbehörde waren per Ende 2014 an elf zwischengeschaltete Stellen delegiert. Diese bedienten sich 19 weiterer nachgeordneter bzw. regionaler Stellen und Fachbereiche. Die Bescheinigungsbehörde verfügte über zehn zwischengeschaltete Stellen. Die Prüfbehörde stützte sich auf drei, mit operativen Prüftätigkeiten beauftragte externe Dienstleister. Die Vielzahl an involvierten Stellen mit unterschiedlichen Prozessen und Rechtsvorschriften erhöhte den Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand jeder der drei Programmbehörden. Die heterogene Struktur barg auch ein erhöhtes Risiko für Fehler. (TZ 4)

#### Programm- umsetzung 2007 bis 2011

Der RH hatte in zwei Gebarungüberprüfungen (Prüfungszeitraum November 2006 bis Jänner 2007 sowie Juni 2009 bis Jänner 2010) Mängel im System der ESF-Umsetzung in Österreich (Periode 2000–2006 bzw. 2007–2013) aufgezeigt, u.a. Kontrolldefizite, Zeitverzug bei der Einrichtung EU-konformer Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie Abstimmungsdefizite in der dezentralen ESF-Umsetzungsorganisation. Das BMASK setzte Empfehlungen des RH, etwa die Aufgaben der Prüfbehörde und der Bescheinigungsbehörde zu zentralisieren, nicht um. Es traf erst Abhilfemaßnahmen, nachdem die Europäische Kommission im Herbst 2010 neuerlich unzulängliche Kontrollen und Systemmängel beanstandet hatte. (TZ 5)

Dabei stellte die Europäische Kommission u.a. Prüfungsrückstände sowie die ungenügende Qualitätsaufsicht über die an externe Dienstleister delegierten Aufgaben fest und veranlasste eine Unterbrechung bzw. Aussetzung der ESF-Zahlungen. Das BMASK erstellte daraufhin einen Aktionsplan mit Abhilfemaßnahmen und setzte diesen bis Ende 2011 mit erheblichem Aufwand weitgehend um. Die rasche Reorganisation der Prüfbehörde war zweckmäßig, jedoch verabsäumte es das BMASK, die institutionellen Strukturen der ESF-

Umsetzung zu vereinfachen, etwa auch im Bereich der Bescheinigungsbehörde. Infolge des einjährigen ESF-Zahlungsstopps erfolgten nationale Zwischenfinanzierungen i.H.v. rd. 70 Mio. EUR zu Lasten nationaler Budgets, um einen Programmstillstand und Verfall von ESF-Mitteln zu verhindern. (TZ 6)

Die Zentralisierung der zuvor dezentral organisierten Prüfbehörde im Oktober 2011 im Zuge des Aktionsplans war zweckmäßig für eine EU-konforme Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeiten externer Dienstleister. Damit wurde auch eine Empfehlung des RH aus dem Jahr 2008 umgesetzt. (TZ 7)

### Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Das BMASK übertrug die operativen Prüftätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister, obwohl es EU-rechtlich die Letztverantwortung für die Qualität der Jahreskontrollberichte und der dafür relevanten Prüfungsergebnisse trug. Zur Qualitätssicherung begleitete die Prüfbehörde im Zeitraum 2011 bis 2013 u.a. knapp ein Drittel aller Systemprüfungen sowie ein Viertel aller Vorhabensprüfungen der externen Dienstleister. Wenngleich dies im Hinblick auf die Letztverantwortung des BMASK unverzichtbar war, so verringerte der laufende Einsatz verwaltungseigener Ressourcen für die Qualitätsaufsicht den Nettonutzen aus dem Zukauf externer Leistungen. Zudem erhöhte die Vielzahl an involvierten Stellen den Aufwand für die Qualitätsaufsicht (etwa die Anzahl der Sitzungen, Prüfberichte und Prüfbegleitungen). (TZ 8)

Das ab Juli 2011 geltende Prüfhandbuch mit verbindlichen und einheitlichen Maßstäben für die Prüftätigkeit war zweckmäßig. Checklisten gewährleisteten in standardisierter bzw. dokumentierter Weise eine entsprechende Prüfungsqualität für die Jahreskontrollberichte der Prüfbehörde. Fragen zur Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit standen dabei jedoch mehr im Fokus als Fragen der Zielerreichung. (TZ 9)

### System- und Vorhabensprüfungen

In der Referenzperiode 2010 bestanden bedeutende Systemmängel, weshalb die Prüfbehörde die Sicherheit mehrerer Teilsysteme in die Kategorie 3 („erheblicher Verbesserungsbedarf“) einstuftete. Auch in den Folgejahren stellte die Prüfbehörde – trotz des Aktionsplans – Mängel fest, weshalb sie ihre Bewertung durchwegs nur auf die Kategorie 2 („bestimmte Verbesserungen erforderlich“) an hob und in ihrer Gesamtbewertung an die Europäische Kommission jeweils eine „eingeschränkt positive Stellungnahme“ abgab. Allerdings wiesen auch EU-weit nur 13 von insgesamt 117 ESF-Programmen für

das Jahr 2013 eine uneingeschränkt positive Bewertung auf, während zwei Drittel – darunter Österreich – eine eingeschränkt positive Bewertung erhielten. Die bei Systemprüfungen festgestellten Mängel stellten in der Regel nicht nur Verstöße gegen EU-Vorschriften, sondern auch gegen nationale Bestimmungen dar. Wegen der Vielzahl an involvierten Stellen hatte die Prüfbehörde in Summe 48 Systemprüfungen bzw. Follow-up-Prüfungen durchzuführen; die EU-Vorgaben erforderten zudem auch Systemprüfungen seitens der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde. Eine geringere Anzahl involvierter Stellen hätte die Anzahl der durchzuführenden Prüfungen verringert, womit den ESF-Programmbehörden Personalkapazitäten etwa für eigene Prüfungstätigkeiten zur Verfügung gestanden wären. (TZ 10)

Knapp vier Fünftel der von der Prüfbehörde geprüften 1.346 Vorhaben der Jahre 2009 bis 2013 entfielen auf das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), davon ein hoher Anteil (93 %) auf risikoarme AMS-Individualförderungen. Die wenig risikoorientierte Stichprobenauswahl trug zu den geringen Fehlerquoten des ESF-Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ von jeweils unter 2 % für die Jahre 2009 bis 2012 maßgeblich bei. Ab dem Jahr 2011 legte die Prüfbehörde ihren Prüfungsschwerpunkt auf Projekte und Werkverträge. In ihrem (vorläufigen) Jahreskontrollbericht 2014 verzeichnete sie erstmals einen Anstieg der Fehlerquote auf 2,5 %. Mit dem Wegfall der risikoarmen AMS-Individualförderungen veränderte sich in der Periode 2014–2020 das potenzielle Fehlerrisiko des Programms. (TZ 11)

Die Aufnahme systemischer Prüfungsfragen in die Prüfung von Einzelvorhaben war zweckmäßig, weil damit allfällige Schwächen in den Verfahren und Systemen der Förderstellen – z.B. die mangelnde Dokumentation von Verfahrensschritten sowie Nachvollziehbarkeit von Nachweisen – frühzeitig entdeckt und behoben werden konnten. Das B MASK zog daraus im Allgemeinen jedoch keine, über die einzelnen Vorhaben hinausgehenden Schlussfolgerungen für Maßnahmen zur System- und Verfahrensverbesserung. (TZ 12)

Die Prüfbehörde zeigte wiederholt Schwächen in der Antragsprüfung der Förderstellen auf. Mangelhafte Anträge konnten zu integralen Vertragsbestandteilen werden, wobei nicht plausibilisierte Plankosten und unspezifische Ziele auch die Beurteilung der Zielerreichung sowie der Zuschussfähigkeit der Ausgaben erschwerten. Die Fragen der Prüfbehörde zum Antragsprüfvermerk stellten konzeptiv nicht auf die Angemessenheit der beantragten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Zielen ab. (TZ 13)

Die ESF-Verträge wiesen teilweise Mängel auf und enthielten nicht immer die in der Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG vorgegebenen Mindestinhalte. Insbesondere waren (aliquote) Mittelkürzungen unzulänglich geregelt und die Bedingungen für eine Rückzahlung von ESF-Mitteln zu wenig präzise, um eine verursachergerechte Rückforderung zu gewährleisten. Auch fehlten in mehreren Fällen die Adressen der Begünstigten, der Standort bzw. räumliche Wirkungsbereich von Vorhaben konnte nicht nachvollzogen werden und für die Aufbewahrung der Projektunterlagen galten unterschiedliche Fristen. Die Prüfbehörde hatte zu keinem dieser vom RH überprüften und als mangelhaft zu bewertenden Verträge Feststellungen getroffen. (TZ 14)

Das in einem Fördervertrag vereinbarte Ziel einer ausgewogenen Teilnahme von Frauen und Männern wurde laut Projektunterlagen zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd erreicht. Eine Anpassung der vertraglichen Projektziele erfolgte nicht und auch allfällige Rückfragen und Prüfungen der Förderstelle waren nicht dokumentiert, etwa ob diese beim Projektträger eine Zielerreichung einmahnte. Ebenso blieben unvollständige Quartalsberichte des Projektträgers ohne dokumentierte Reaktion. Auch die Prüfbehörde traf in ihrer Vorhabensprüfung keine Feststellungen zu den Verfahrensmängeln der Förderstelle. (TZ 15)

Fehler mit finanziellen Auswirkungen stellten häufig sowohl Verstöße gegen EU-Vorschriften wie auch gegen nationale Bestimmungen dar, z.B. fehlerhafte Personalkostenabrechnungen, nicht oder nur zum Teil berücksichtigte Projekteinnahmen sowie Kosten außerhalb des Förderzeitraums, ohne Projektbezug oder ohne angemessene Nachweise. Die gebotene Risikoorientierung bzw. Verhältnismäßigkeit wurde bei Förderfähigkeitsprüfungen von Kleinstbetragsrechnungen sowie bei Kürzungen in Bagatellhöhe nicht immer beachtet. (TZ 16)

## Rückforderungen

Die Prüfbehörde stellte in ihren jährlichen Vorhabensprüfungen bei 180 von insgesamt 1.346 überprüften Vorhaben aus den Jahren 2009 bis 2013 finanzielle Fehler fest, die zu Rückforderungen von in Summe rd. 1,47 Mio. EUR (ESF- und nationale Mittel) führten. Ein knappes Fünftel der 180 fehlerbehafteten Vorhaben wies Rückforderungen von über 10.000 EUR auf. Bei der Hälfte aller beanstandeten Fälle betrug die Rückforderung weniger als 1.650 EUR, bei 25 Vorhaben (14 %) sogar weniger als 100 EUR. Die Verwaltungskosten pro Rückforderung beliefen sich auf zumindest rd. 100 EUR. Ein überproportional hoher Anteil (33,3 %) der fehlerbehafteten Vorhaben fiel in den Bereich der Länder, obwohl ihr

Anteil an den Vorhabensprüfungen nur 6 % ausmachte. Einzelne zwischengeschaltete Stellen forderten die zu Unrecht ausbezahlten ESF-Beträge – u.a. mangels präziser Vertragsbestimmungen – nicht von den Begünstigten zurück, sondern erstatteten sie dem ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln. Dies gewährleistete keine verursachergerechte finanzielle Berichtigung. (TZ 17)

## Organisation und Kosten der Prüfbehörde

Das BMASK stellte Prüfungskapazitäten, die es für die Dauer der mehrjährigen ESF-Programme kontinuierlich benötigte, nicht durch interne Personalrekrutierung, sondern durch externen Leistungszukauf bereit, wobei der Personalbezug der Auszahlungen für externe Dienstleister im Rechnungswesen des BMASK nicht aufschien. Damit bestand keine Transparenz über den tatsächlichen Personalressourceneinsatz der Prüfbehörde. (TZ 18)

Das BMASK lagerte die operativen Kontrolltätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister aus. Dies erforderte – wegen der Letztverantwortung und Haftung des BMASK für die ESF-Mittel – ein hohes Maß an Qualitätsaufsicht durch verwaltungseigenes Personal, womit sich der Nettonutzen aus dem Leistungszukauf verringerte. Zudem bestanden für das BMASK neben hoher Abhängigkeit von extern aufgebautem Know-how bzw. extern vorgehaltenen Kapazitäten auch Kostenrisiken. Das BMASK lief mit der Auslagerung verwaltungseigener Kernaufgaben Gefahr, an Verwaltungsfachwissen und Steuerungskompetenz zu verlieren. (TZ 18)

Tagsätze externer Dienstleister gemäß Werkvertrag			
Dienstleister	Leistung (programmumsetzende Stelle)	Vertragsdauer	Tagsatz inkl. USt
			in EUR <sup>1</sup>
A	Vorhabensprüfungen (AMS)	2010–2015	702
B	Systemprüfungen (Länder)	2010–2015	876 <sup>2</sup>
C	Vorhabensprüfungen (Länder, Sozialministeriumservice); Systemprüfungen (Sozialministeriumservice, BMBF, Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde)	2009–2015	1.336 <sup>3</sup>
verwaltungsinterne Tagsätze – Allgemeine Verwaltung, Vertragsbedienstete bzw. Beamte <sup>4</sup>			
Akademiker, Höherer Dienst 2 (z.B. Abteilungsleiter)		Jahr 2013	594 bis 729
Akademiker, Höherer Dienst 3			447 bis 593

<sup>1</sup> Tagsätze unterlagen Preisanpassungsklauseln und wurden wiederholt adaptiert.

<sup>2</sup> Mischstundensatz; Auftragsentgelt mit einem vereinbarten Höchstbetrag gedeckelt

<sup>3</sup> kalkulierter Mischsatz gemäß Anbot

<sup>4</sup> durchschnittlicher Personalaufwand pro Jahr (1.680 Leistungsstunden), inkl. 35 % betrieblicher Sachaufwand (15 % Sachaufwendungen, 20 % Gemeinkosten), ohne kalkulatorische Zuschläge

Quellen: Werkverträge des BMASK; Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung des BMF (WFA-FinAV), BGBl. II Nr. 61/2014; Anlage 1 zum Beamten-Dienstrechtsgesetz (Richtverwendungen); Darstellung RH

Die Tagsätze der externen Dienstleister der Prüfbehörde (Werkverträge aus den Jahren 2009 bis 2010) lagen um bis zu 200 % über den durchschnittlichen Tagsätzen vergleichbarer qualifizierter Verwaltungsbediensteter. Der Wettbewerb der Anbieter bewirkte daher keine Kostenvorteile für das BMASK. Die in den Jahren 2012 bzw. 2014 abgeschlossenen Werkverträge mit Leistungsabgeltung auf Basis von Pauschalsätzen verbesserten zwar die Planbarkeit der Kosten je Prüfvorhaben und reduzierten den internen Aufwand des BMASK für die Rechnungskontrolle. Pauschalsätze bargen tendenziell jedoch das Risiko einer Qualitätsminderung. Das BMASK sah keine periodische Beurteilung der Angemessenheit der Pauschalentgelte vor, um als Auftraggeber dem Risiko eines wachsenden Informationsdefizits zu begegnen. (TZ 19)

Die Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde im Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ beliefen sich im Zeitraum 2009 bis 2014 auf rd. 5,8 Mio. EUR, davon entfielen knapp 52 % auf den Zukauf von externen Dienstleistungen. Von 2010 auf 2011 verdoppelten sich die jährlichen Gesamtausgaben vorübergehend infolge des BMASK-Aktionsplans zur Behebung der im Herbst 2010 festgestellten Systemmängel, jene für extern zugekaufte Leistungen verdreifachten sich kurzfristig sogar. Das BMASK hatte in seiner Programmfinanzplanung keine ESF-Mittel (Technische Hilfe) für Zwecke der Prüfbehörde reserviert. Bis Ende 2014 erfolgte deren Finanzierung zur Gänze aus nationalen Budgetmitteln, u.a. weil die Inanspruchnahme von ESF-Mitteln laut BMASK zu verwaltungsaufwendig gewesen wäre. (TZ 20)

Infolge der zu Beginn der Programmperiode aufgetretenen Verzögerungen in der Programmumsetzung und der Systemmängel musste das BMASK der Vermeidung einer allfällig drohenden EU-Finanzkorrektur und der Behebung der Prüfungsrückstände in den ersten Monaten des Jahres 2011 höchste Priorität einräumen. Aufgrund der früheren Versäumnisse sowie mangels eigener Prüfkapazitäten musste das BMASK kurzfristig auch hohe Preisaufläge externer Dienstleister akzeptieren. Zur Behebung der von der Europäischen Kommission im Jahr 2010 festgestellten Systemmängel fielen insgesamt beträchtliche, bis Ende 2014 vorwiegend aus nationalen Budgetmitteln getragene, direkte und indirekte Kosten an. Das BMASK hielt die Gründe für die Beauftragung externer Dienstleister nicht immer schriftlich und nachvollziehbar fest. (TZ 21, 22)

Die Prüfbehörde im B MASK beauftragte einen externen Dienstleister mit der Begutachtung des Entwurfs der geplanten ESF-Sonderrichtlinie, die auch Bestimmungen zur künftigen Gestaltung von Prüfungen im Bereich des ESF enthielt und damit potenziell auch Interessen des Auftragnehmers berührte. Für die Vielzahl der an der ESF-Umsetzung beteiligten Verwaltungsstellen und externen Dienstleister bestand kein schriftlicher Verhaltenskodex, um institutionellen oder personellen Interessenkonflikten vorzubeugen. (TZ 23)

### Weichenstellungen für die Periode 2014–2020

Die Kommissionsdienststellen erachteten die Verwaltungsstruktur der ESF-Programme als komplex, aufwendig und latent fehleranfällig und regten im Oktober 2012 Anpassungen für die Periode 2014–2020 an. Das B MASK griff diese Hinweise – etwa Pauschalen anzuwenden und Verfahren zu standardisieren – zwar punktuell auf, ohne sie jedoch in eine Gesamtstrategie zur Vereinfachung der nationalen ESF-Umsetzung bzw. Steigerung der Effizienz und Gebahrungssicherheit der ESF-Umsetzung einzubetten. Insbesondere setzte das B MASK keine Maßnahmen, die komplexen Verwaltungsstrukturen (Anzahl der programm beteiligten Stellen) zu vereinfachen. Es bestand die Gefahr, dass bestehende Verbesserungspotenziale ungenutzt blieben und die Anforderungen der Periode 2014–2020 nur mit hohem Aufwand – u.a. auch zu Lasten nationaler Budgetmittel – bewältigt werden konnten. (TZ 24)

Die geplanten Maßnahmen des B MASK zum Bürokratieabbau für die Begünstigten – Pauschalen, vereinfachte Nachweiserbringung und elektronische Verfahren – waren grundsätzlich zweckmäßig und geeignet, auch die Verwaltung selbst zu entlasten. Die vom B MASK geplante ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 war – vor dem Hintergrund der heterogenen institutionellen Struktur der ESF-Umsetzung – zweckmäßig zur Selbstbindung aller beteiligten Stellen und zur Gewährleistung einheitlicher Standards der Programmumsetzung. (TZ 25)

Die öffentlichen (ESF- und nationalen) Mittel der österreichischen ESF-Programme (jeweils inkl. Burgenland) reduzierten sich von rd. 1.080,50 Mio. EUR (2007–2013) um rd. 205 Mio. EUR (rd. 19 %) auf rd. 875,74 Mio. EUR (2014–2020). Auch die thematischen und finanziellen Schwerpunkte des ESF in Österreich veränderten sich deutlich, u.a. infolge geänderter EU-Vorgaben. Der finanzielle Anteil arbeitsmarktbezogener Maßnahmen reduzierte sich von 57 % auf rd. 12 %. Der Anteil der Maßnahmen für berufliche Bildung und lebensbegleitendes Lernen stieg von 12 % auf 49 %, jener für soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung von 27 % auf 32 %.

Das AMS, das mehr als die Hälfte der Mittel der Periode 2007–2013 umsetzte, nimmt in der Periode 2014–2020 nicht mehr als zwischen-geschaltete Stelle an der ESF–Umsetzung teil. Die auf die Länder entfallenden ESF–Mittel verdoppelten sich, ebenso jene des BMBF und des BMASK. Die Prüfbehörde stellte in der Periode 2007–2013 v.a. im Umsetzungsbereich der Länder einen vergleichsweise hohen Anteil an fehlerbehafteten Vorhaben mit finanziellen Rückforderungen fest, der einen Handlungsbedarf auf Länderebene anzeigte. (TZ 26)

Die von österreichischen Vergaberechtsbestimmungen freiwillig abweichenden, restriktiveren Regelungen der nationalen ESF–Umsetzung führten zu einem vermeidbar höheren Verwaltungs– und Prüfaufwand sowie Fehlerrisiko. Die geplante Einführung von Pauschalen verzögerte sich wegen Defiziten in der Steuerung, Abstimmung und Projektorganisation des BMASK, weshalb die Periode 2014–2020 nicht wie vorgesehen mit einem vereinfachten Modus der Kostenabrechnung beginnen konnte. (TZ 27)

Die geringe Intensität und Verbindlichkeit der sektionsübergreifenden Steuerung der technisch–administrativen Vorbereitung der Periode 2014–2020 im BMASK gewährleistete keine zeitgerechten Entscheidungen über die konkrete Umsetzung geplanter Vereinfachungsmaßnahmen. Die vom BMASK seit 2012 als zentrale Maßnahme zur künftigen Vereinfachung der ESF–Umsetzung geplante Einführung von Pauschalen scheiterte vorerst, weil es das BMASK verabsäumte, ein ressortintern konsensfähiges Pauschalierungsmodell zeitgerecht zu erarbeiten und – vor Befassung der Europäischen Kommission – intern abzustimmen. Wegen der mangelnden Koordination im BMASK musste die bisherige Ist–Kosten–Abrechnung vorläufig verlängert werden, um den Programmstart 2014–2020 nicht zu gefährden. (TZ 28, 29)

Das BMASK verabsäumte es, rechtzeitig eine angemessene Projektorganisation zur Vorbereitung der ESF–Umsetzung 2014–2020 einzurichten, weshalb geplante Maßnahmen und administrative Vorkehrungen – etwa die Erarbeitung der ESF–Sonderrichtlinie mit Bestimmungen für Pauschalen oder die Vereinfachung der Verfahren und des Formularwesens – in Verzug gerieten. (TZ 30)

Der Benennung der Verwaltungs– und der Bescheinigungsbehörde für das Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ gingen aufwendige Vorarbeiten voraus. Die offizielle Benennung der Behörden bildete die Voraussetzung für den ersten Zahlungsantrag an die Kommission. (TZ 31)

### Kenndaten zur Prüfbehörde des ESF-Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“

Rechtsgrundlagen (Auszug)						
<b>EU-Recht</b> <b>Periode 2007–2013</b>	Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, ABL. L 201 vom 31. Juli 2006 ( <b>Allg. SF-VO 2006</b> ) Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds, ABL. L 210 vom 31. Juli 2006 ( <b>ESF-VO 2006</b> ) Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und zur Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABL. L 45 vom 15. Februar 2007					
<b>Periode 2014–2020</b>	Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die ESI-Fonds des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013, ABL. L 347 vom 20. Dezember 2013 ( <b>Allg. SF-VO 2013</b> ) Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds, ABL. L 347 vom 20. Dezember 2013 ( <b>ESF-VO 2013</b> )					
<b>Österreichisches Recht</b>	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008 Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln — <b>ARR 2004</b> , BGBl. II Nr. 51/2004 i.d.g.F. bzw. <b>ARR 2014</b> , BGBl. II Nr. 208/2014					
Schwerpunkte des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“	Öffentliche Mittel (ESF und national) laut Plan (Stand April 2012)		Umsetzung (Stand November 2014)			
	in Mio. EUR	in %	bewilligte Mittel		gemeldete Ausgaben	
			in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
1. Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Unternehmen	205,6	20,3	204,5	99,5	197,6	96,1
2. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	362,0	35,8	362,4	100,1	350,8	96,9
3. arbeitsmarktferne Personen	276,3	27,3	287,4	104,0	241,8	87,5
4. lebensbegleitendes Lernen	122,0	12,1	132,4	108,5	96,1	78,8
5. territoriale Beschäftigungspakte	13,6	1,3	13,5	99,7	13,2	97,1
6. Technische Hilfe	31,5	3,1	28,4	90,2	20,8	66,1
<b>insgesamt (ohne private Mittel)</b>	<b>1.011,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.028,6</b>	<b>101,7</b>	<b>920,3</b>	<b>91,0</b>

Personalstand der Prüfbehörde	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt 2009–2014
	VZÄ						
<b>insgesamt<sup>1</sup></b>	<b>5,2</b>	<b>6,2</b>	<b>8,8</b>	<b>9,0</b>	<b>7,8</b>	<b>5,7</b>	<b>7,1</b>
<i>davon Prüfbehörde BMASK</i>	<i>2,3</i>	<i>3,3</i>	<i>5,9</i>	<i>7,0</i>	<i>5,9</i>	<i>5,7</i>	<i>5,0</i>
<i>Prüfstelle BMUKK<sup>2</sup></i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>0,0</i>	<i>1,6</i>
<i>Prüfstelle AMS<sup>2</sup></i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>

### Fortsetzung: Kenndaten zur Prüfbehörde des ESF-Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“

Sachausgaben	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe 2009–2014
	in 1.000 EUR						
<b>externe Dienstleistungen</b>	<b>29,40</b>	<b>451,34</b>	<b>1.391,87</b>	<b>718,58</b>	<b>126,31</b>	<b>314,28</b>	<b>3.031,77</b>
<i>davon Prüfbehörde BMASK</i>	<i>26,15</i>	<i>398,34</i>	<i>1.041,27</i>	<i>718,58</i>	<i>126,31</i>	<i>314,28</i>	<b>2.624,93</b>
<i>Prüfstelle AMS</i>	<i>3,25</i>	<i>53,00</i>	<i>350,60</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<b>406,85</b>
<b>durchgeführte Prüfungen</b>	Anzahl						
Systemprüfungen	6	1	33	3	1	0	<b>48</b>
jährliche Vorhabensprüfungen <sup>3</sup>	0	961 <sup>4</sup>	224	76	49	36	<b>1.346</b>
<b>Ausgabenmeldungen<sup>5</sup> an Europäische Kommission</b>	in Mio. EUR						
für Vorhaben (Projekte)	200,35	140,24	53,28	273,41	185,85	149,95	<b>1.003,08</b>

Rundungsdifferenzen möglich

- <sup>1</sup> Personalkapazität der Prüfbehörde im BMASK und der Prüfstelle AMS inkludiert auch Programm „Phasing-Out Burgenland“
- <sup>2</sup> Prüfstelle AMS aufgelöst im Jahr 2011, Prüfstelle BMUKK aufgelöst im Jahr 2013
- <sup>3</sup> Zuordnung gemäß Jahreskontrollberichten der Prüfbehörde an die Europäische Kommission (per 31. Dezember eines Jahres)
- <sup>4</sup> gemäß der ergänzten Fassung des Jahreskontrollberichts 2010 vom 15. April 2011
- <sup>5</sup> öffentliche und private Projektausgaben (jeweils Grundgesamtheit bzw. Basis für die im Folgejahr auszuwählenden und durchzuführenden Vorhabensprüfungen)

Quellen: BMASK, Verwaltungsbehörde, OP Beschäftigung 2007–2013, Stand April 2012; Umsetzungsstand November 2014, AMS; Darstellung und Berechnungen: RH; gemeldete Ausgaben 2009 bis 2013 laut Jahreskontrollberichten 2010–2014, 2014 laut Zahlungsantrag Nr. 17 vom 30. September 2014

### Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von August bis Dezember 2014 die im BMASK eingerichtete Prüfbehörde für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“. Das Programm wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie aus nationalen Mitteln finanziert.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung, Organisation und Kosten der ESF-Prüfbehörde sowie der nationalen Rahmenbedingungen im Zeitraum 2011 bis 2013 und der getroffenen Weichenstellungen für die Periode 2014–2020.

- (2) Die Überprüfung betraf in erster Linie das BMASK. Sie umfasste ferner das BMBF<sup>2</sup> und das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), soweit diese im Zeitraum 2011 bis 2013 als Prüfstellen mit Aufgaben der Prüfbehörde betraut waren.

<sup>2</sup> Bundesministerium für Bildung und Frauen; bis Februar 2014: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK)

Der RH überprüfte die Tätigkeit der Prüfbehörde u.a. anhand von deren Prüfberichten und –unterlagen zu 14 ESF–Vorhaben mit Gesamtausgaben von 5,86 Mio. EUR (das sind rd. 19 % der von der Prüfbehörde im Zeitraum 2010 bis 2013 geprüften Ausgaben). Auswahlkriterien des RH waren: von der Prüfbehörde geprüfte Projekte, Projekte aus verschiedenen Jahren (Referenzperioden) und Förderbereichen, verschiedene Vertragsformen (z.B. Förderung, Beauftragung), Betragshöhen, Projektspezifika (z.B. Projekte mit Einnahmen, Vergabeverfahren), horizontale Ziele (z.B. Gleichstellung) und von verschiedenen externen Dienstleistern der Prüfbehörde überprüfte Projekte. Die meisten der 14 ausgewählten ESF–Vorhaben erfüllten mehrere der genannten Kriterien. Die Beurteilung der recht– und ordnungsgemäßen Umsetzung einzelner ESF–Vorhaben selbst war nicht Prüfungsgegenstand.

(3) Zu dem Ende April 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das B MASK Ende Juli 2015 Stellung. Das B MBF und das AMS verzichteten auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das B MASK im Oktober 2015.

(4) Das B MASK teilte in seiner Stellungnahme zusammenfassend mit, dass zu zahlreichen Empfehlungen und Feststellungen des RH Maßnahmen in den geltenden Verordnungen geregelt oder bereits in Umsetzung seien. Ferner bescheinige die Europäische Kommission mit Schreiben vom 16. Juni 2015, dass sie sich bezüglich der Prüfsicherheit der ESF–Programme der Periode 2007 bis 2013 auf die Stellungnahme der Prüfbehörde im B MASK verlassen könne.<sup>3</sup>

(5) Der RH erwiderte dem B MASK, dass seine Feststellungen und Empfehlungen insbesondere auf Mängel in den institutionellen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen der ESF–Prüfbehörde im österreichischen Verwaltungssystem abstellten, etwa die komplexe und potenziell fehleranfällige institutionelle Struktur, die kostenaufwendige Organisation und die fehlende interne Koordination bei der technisch–administrativen Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020.

### ESF–Programmperiode 2007–2013 in Österreich

ESF–Ziele, Programmschwerpunkte und finanzielle Mittel

2 (1) Der ESF – eines der Instrumente der EU zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Europa – förderte in der Periode 2007–2013 u.a. Maßnahmen zur Bewältigung des wirtschaftlichen Wandels, für einen verbesserten Zugang benachteiligter Per-

<sup>3</sup> Bescheinigung gemäß Art. 73 Abs. 3 der Allg. SF–VO; Anmerkung RH: Demnach wird die Europäische Kommission nur bei Nachweisen auf Mängel des Systems eigene Vor–Ort–Prüfungen vornehmen.

## ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich

sonen zum Arbeitsmarkt und zur sozialen Eingliederung sowie Bündnisse für arbeitsmarkt- und beschäftigungsrelevante Innovationen.

(2) Österreich setzte in der Periode 2007–2013 zwei ESF-Programme um und erhielt dafür in Summe ESF-Mittel i.H.v. 524,4 Mio. EUR, davon entfielen rd. 90 % (472,3 Mio. EUR) auf das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ des BMASK.<sup>4</sup> Das von der Europäischen Kommission genehmigte Programm verfügte in der Periode 2007–2013 – einschließlich der nationalen Kofinanzierung – über öffentliche Mittel i.H.v. rd. 1,011 Mrd. EUR.

(3) Das Programm finanzierte Vorhaben (Projekt- und Individualförderungen, Werkverträge) aus fünf thematischen Schwerpunkten:

- Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen,
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit,
- arbeitsmarktferne Personen,
- lebensbegleitendes Lernen,
- territoriale Beschäftigungspakte.

Für Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle des Programms standen die Mittel der Technischen Hilfe (6. Schwerpunkt) zur Verfügung.

(4) Die bewilligten nationalen und ESF-Mittel des Programms beliefen sich mit Stand November 2014 auf rd. 1.028,6 Mio. EUR und lagen damit um rd. 17,6 Mio. EUR (+1,7 %) leicht über dem Programmfinanzplan (1.011 Mio. EUR). Laut BMASK sei die finanzielle Umsetzung unter Ausschöpfung aller ESF-Mittel nicht punktgenau planbar; vielmehr sei damit zu rechnen, dass einzelne ESF-Vorhaben nicht mehr rechtzeitig umgesetzt oder getätigte Projektausgaben letztlich nicht zur Gänze als ESF-förderfähig anerkannt werden. Um eine dann eintretende Nichtausschöpfung von ESF-Mitteln hintanzuhalten, hätten die zuständigen Stellen in begrenztem Umfang (Reserve-)Vorhaben bewilligt. Diese seien – nach Ausschöpfung aller verfügbaren ESF-Mittel – gegebenenfalls aus nationalen Mitteln auszufinanzieren.

<sup>4</sup> Die verbleibenden rd. 10 % (52,1 Mio. EUR) entfielen auf das Programm Phasing-Out Burgenland 2007–2013 – ESF.

Programmzuständige  
Stellen in Österreich

**3.1** (1) Die Allg. SF–VO 2006<sup>5</sup> schuf in der Periode 2007–2013 einen verbindlichen Rahmen für das Finanzmanagement und die Kontrolle<sup>6</sup> der EU–Strukturfonds, definierte hohe Anforderungen an die Programmbehörden und formalisierte deren Beziehungen.<sup>7</sup> Die Aufsichtsfunktion der Europäischen Kommission erfuhr durch umfassendere Informationsrechte, präventive Kontrollen und rasch wirksame finanzielle Sanktionen eine Stärkung, wobei die Beweislast dem Mitgliedstaat oblag<sup>8</sup>:

Tabelle 1: Neue Anforderungen an die Verwaltung und Kontrolle von Strukturfonds–Programmen in der Periode 2007–2013	
<b>funktionelle Zentralisierung</b>	Die Programmverwaltung und –kontrolle obliegt primär den Mitgliedstaaten, die Aufsicht dagegen der Europäischen Kommission (Art. 12 und Art. 70).
<b>umfassende Informationspflichten der Mitgliedstaaten</b>	– jährliche Durchführungsberichte (Art. 67), – jährliche Kontrollberichte (Art. 62), – umfassende Beschreibung des Systems zur Verwaltung und Kontrolle des EU–Programms binnen zwölf Monaten nach Programmgenehmigung (Art. 71)
<b>präventive Kontrollen</b>	Die erste Zahlung von EU–Mitteln an ein Programm erfolgt erst nach präventiver Prüfung der EU–Konformität des Verwaltungs– und Kontrollsystems durch die Prüfbehörde (oder eine unabhängige Stelle) (Art. 71).
<b>raschere Sanktionen</b>	Enthält ein Bericht eines nationalen oder EU–Prüforgans Hinweise auf erhebliche Systemmängel, so kann der zuständige Generaldirektor eine sofortige Unterbrechung der Zahlungsfrist für bis zu sechs Monate veranlassen. Die Unterbrechung endet, wenn der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat (Art. 91).

Quellen: Allg. SF–VO 2006; Darstellung RH

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds (kurz: Allg. SF–VO 2006)

<sup>6</sup> Im dreistufigen Kontrollsystem der geteilten Mittelverwaltung sind die primäre und sekundäre Kontrollstufe (first level bzw. second level control) auf Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelt. Leitlinien der Europäischen Kommission regeln Kontrollmethoden und –berichte. Die primäre Kontrollstufe (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde) unterliegt der Überwachung durch die sekundäre Kontrollstufe (Prüfbehörde). Die Europäische Kommission (tertiäre Kontrollstufe) überwacht die nationalen Systeme insgesamt.

<sup>7</sup> vgl. auch RH Reihe Positionen 2010/1 „Aktuelle Entwicklungen der EU–Finanzkontrolle: Reform der EU–Haushaltsordnung“ sowie RH Reihe Positionen 2012/1 „Wirtschafts– und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle“

<sup>8</sup> vgl. Antonio–Martín Porrás–Gómez, Metagovernance and Control of Multi–level Governance Frameworks: The Case of the EU Structural Funds Financial Execution, in: Regional and Federal Studies (2014) Vol. 24, No. 2, S. 173–188

ESF-Programmperiode 2007–2013  
in Österreich

(2) Zur Programmdurchführung hatte das BMASK ein Verwaltungs- und Kontrollsystem gemäß Allg. SF-VO 2006 einzurichten und nachstehende Behörden<sup>9</sup> zu benennen:

- eine Verwaltungsbehörde, die das Programm verwaltet und durchführt,
- eine Bescheinigungsbehörde, die die Ausgabenerklärungen und die Zahlungsanträge an die Europäische Kommission bescheinigt, sowie
- eine Prüfbehörde, die das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Programms prüft.

Die Funktion dieser Programmbehörden nahmen drei Abteilungen des BMASK wahr, deren EU-rechtlich definierte Aufgaben nachfolgender Tabelle zu entnehmen sind:

<sup>9</sup> Es handelt sich dabei nicht um Behörden im Sinne des österreichischen Verwaltungsrechts.

**Tabelle 2: Aufgaben der EU–Programmbehörden**

<p><b>VERWALTUNGSBEHÖRDE</b> gemäß Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006</p>	<p><b>BMASK, Abteilung VI/A/9 und elf zwischengeschaltete Stellen</b></p>
	<p>Die Verwaltungsbehörde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ist u.a. dafür verantwortlich, dass das Programm nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird,</li> <li>– stellt sicher, dass die Vorhaben nach den Programmkriterien ausgewählt werden und ihre Durchführung den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs entspricht,</li> <li>– vergewissert sich, dass die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die vom Begünstigten geltend gemachten Ausgaben tatsächlich und gemäß den Vorschriften der EU und Österreichs getätigt wurden,</li> <li>– stellt sicher, dass die Begünstigten und sonstige beteiligte Stellen — unbeschadet der österreichischen Vorschriften — über die Vorhaben entweder gesondert Buch führen oder einen geeigneten Buchführungscode verwenden,</li> <li>– stellt die Aufbewahrung aller prüfungsrelevanten Belege und Unterlagen sicher,</li> <li>– stellt sicher, dass die Bescheinigungsbehörde alle Informationen erhält.</li> </ul>
<p><b>BESCHEINIGUNGSBEHÖRDE</b> gemäß Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006</p>	<p><b>BMASK, Abteilung VI/A/6 und zehn zwischengeschaltete Stellen</b></p>
	<p>Die Bescheinigungsbehörde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– übermittelt bescheinigte Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge an die Europäische Kommission,</li> <li>– bescheinigt, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind, auf zuverlässigen Verfahren und überprüfbaren Belegen beruhen, für nach den Kriterien des Programms ausgewählte und rechtskonforme Vorhaben getätigt wurden,</li> <li>– stellt sicher, dass hinreichende Angaben der Verwaltungsbehörde vorliegen und berücksichtigt die Ergebnisse von Prüfungen der Prüfbehörde,</li> <li>– führt in elektronischer Form Buch über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über wieder einzu-ziehende bzw. einbehaltene Beträge.</li> </ul>
<p><b>PRÜFBEHÖRDE</b> gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006</p>	<p><b>BMASK, Abteilung I/B/10</b></p>
	<p>Die Prüfbehörde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ist funktional vollkommen unabhängig und nicht an der Verwaltung von Programmen oder Einzelvorhaben beteiligt,</li> <li>– gewährleistet, dass das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das jeweilige Programm geprüft wird,</li> <li>– stellt sicher, dass Einzelvorhaben anhand geeigneter Stichproben geprüft werden,</li> <li>– legt der Europäischen Kommission eine Prüfstrategie vor, aus der die prüfungszuständige Stelle sowie Methode und Zeitplan hervorgehen,</li> <li>– übermittelt der Europäischen Kommission jährlich einen Kontrollbericht sowie eine Programmabschlussklärung,</li> <li>– gewährleistet die Berücksichtigung international anerkannter Prüfstandards.</li> </ul>

Quellen: Allg. SF–VO 2006, Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ i.d.F. Juni 2014 gemäß Art. 71 Allg. SF–VO; Darstellung RH

Die Prüfbehörde<sup>10</sup> führte bei Programmbeginn zudem eine präventive Prüfung der EU-Konformität des Verwaltungs- und Kontrollsystems als Voraussetzung für den ersten Zahlungsantrag an die Europäische Kommission durch.

(3) Die Programmbehörden hatten somit in erster Linie EU-rechtlich definierte Aufgaben sowie Berichtspflichten an die Europäische Kommission wahrzunehmen. Gemäß Art. 59 Allg. SF-VO 2006 übten sie diese im Einklang mit dem institutionellen, rechtlichen und finanziellen System des Mitgliedstaats aus. Dieser regelte seine Beziehungen zu den Programmbehörden, deren Beziehungen untereinander sowie zur Europäischen Kommission näher.

In Österreich trafen der Bund und die Länder für alle EFRE- und ESF-Programme der Periode 2007–2013 eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG<sup>11</sup>, die das Zusammenwirken der Programmbehörden und die Organisationsverantwortung, Haftung und Kostentragung der zuständigen nationalen Stellen grundsätzlich regelte. Die Aufbau- und Ablauforganisation der Programmbehörden war für jedes Programm in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gemäß Art. 71 Allg. SF-VO 2006 umfänglich darzustellen. Das Dokument umfasste für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ 340 Seiten sowie etwa 120 Beilagen.

Trotz der höheren EU-Anforderungen der Periode 2007–2013 und rascheren Sanktionsmechanismen der Europäischen Kommission waren die Funktionen und Aufgaben der Programmbehörden und ihr Zusammenwirken innerhalb der Organisation des BMASK nicht näher geregelt, etwa der sachliche Geltungsbereich der funktionellen Unabhängigkeit der Prüfbehörde oder die Wahrung nationaler Budgetinteressen bei der Umsetzung der ESF-Programme. Ebenso fehlte eine Festlegung der Rechte und Pflichten der Programmbehörden an der Schnittstelle zwischen dem BMASK und der Europäischen Kommission, etwa eine Geschäftsordnung, die u.a. Dienstweg und Approbationsbefugnisse sowie die Vertretung nach außen regelte (siehe dazu TZ 28 f.).

**3.2** Der RH betonte, dass die EU-rechtlichen Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie an die Programmbehörden der Mitgliedstaaten in der Periode 2007–2013 deutlich stiegen, ebenso der Grad an Verbindlichkeit und Formalisierung. Die Aufsichtsfunktion der Europäischen Kommission erfuhr durch umfassendere Informationsrechte, präventive Kontrollen und rasch wirksame finanzielle Sank-

<sup>10</sup> bis Anfang 2009 in der Zuständigkeit des vormaligen BMWA, siehe TZ 5, Tabelle 3

<sup>11</sup> BGBl. I Nr. 60/2008, siehe Kenndaten

tionen eine Stärkung, wobei die Beweislast dem Mitgliedstaat oblag. Der RH kritisierte, dass es das B MASK – vor dem Hintergrund der strengeren EU-Regelungen der Periode 2007–2013 – verabsäumte, die Funktionen und Aufgaben sowie Rechte und Pflichten der Programmbehörden im B MASK bzw. an der Schnittstelle zur Europäischen Kommission ebenfalls verbindlicher zu regeln. Er empfahl dem B MASK, die Funktionen und Aufgaben der EU-Programmbehörden im Verantwortungsbereich des B MASK zu präzisieren und ihre Rechte und Pflichten an der Schnittstelle zwischen dem B MASK und der Europäischen Kommission – etwa in einer Geschäftsordnung – näher zu regeln. Er verwies dazu auch auf seine Ausführungen zur technisch-administrativen Vorbereitung der Periode 2014–2020 in TZ 28 f.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des B MASK seien die Rechte und Pflichten der im B MASK angesiedelten Behörden in den EU-Vorschriften<sup>12</sup> eindeutig definiert. Die vom Bundesminister unterfertigte Verpflichtungserklärung spezifiziere die Aufgaben, Rechte und Pflichten der einzelnen Behörden. Die Prozesse und Verfahren seien auch hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission im Verwaltungs- und Kontrollsystem ausführlich beschrieben und die Behörden in der Geschäftseinteilung des B MASK verankert.*

*Gleichwohl werde der Vorschlag des RH zur Erstellung einer „Geschäftsordnung über das Zusammenwirken der drei im Sozialministerium angesiedelten Behörden“ aufgegriffen und die Ausarbeitung einer schriftlichen Regelung in Auftrag gegeben, um eine weitere Optimierung im Zusammenwirken der Behörden zu unterstützen.*

- 3.4** Der RH erwiderte dem B MASK, dass – ungeachtet der genannten EU-Vorschriften und -Verfahren – Mängel in der sektionsübergreifenden Koordination der EU-Programmbehörden bestanden und unzulänglich abgestimmte Vorschläge an die Europäische Kommission herangetragen wurden (siehe TZ 28 f.). Er bewertete die vom B MASK bekundete Bereitschaft, eine entsprechende Geschäftsordnung zu beauftragen, positiv.

<sup>12</sup> Art. 60 bis 62 der Allg. SF-VO und Abschnitt 3 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006

4.1 (1) Der Mitgliedstaat konnte einige oder alle Tätigkeiten der Verwaltungsbehörde sowie der Bescheinigungsbehörde – nicht jedoch deren jeweilige Letztverantwortung – an zwischengeschaltete Stellen übertragen oder externe Dienstleister damit beauftragen. Auch die Prüfbehörde konnte sich auf andere Stellen (Prüfstellen) stützen oder externe Dienstleister mit operativen Prüftätigkeiten beauftragen.

(2) Teilaufgaben der Verwaltungsbehörde des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ waren per Ende 2014 an elf zwischengeschaltete Stellen<sup>13</sup> – in vier Programm-Umsetzungsbereichen<sup>14</sup> – delegiert. Diese bedienten sich 19 weiterer nachgeordneter bzw. regionaler Stellen<sup>15</sup> und Fachbereiche<sup>16</sup>. Die Bescheinigungsbehörde verfügte über zehn zwischengeschaltete Stellen. Die Prüfbehörde stützte sich auf drei, mit operativen Prüftätigkeiten beauftragte externe Dienstleister.

(3) Die Zahl von insgesamt 21 zwischengeschalteten Stellen (Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde) sowie mindestens 19 weiteren Stellen (Verwaltungsbehörde), die ihre Aufgaben nach jeweils unterschiedlichen Prozessen und Rechtsvorschriften erfüllten, erhöhte den Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand jeder der drei Programmbehörden. Nachstehende Abbildung illustriert den Umfang der involvierten Stellen:

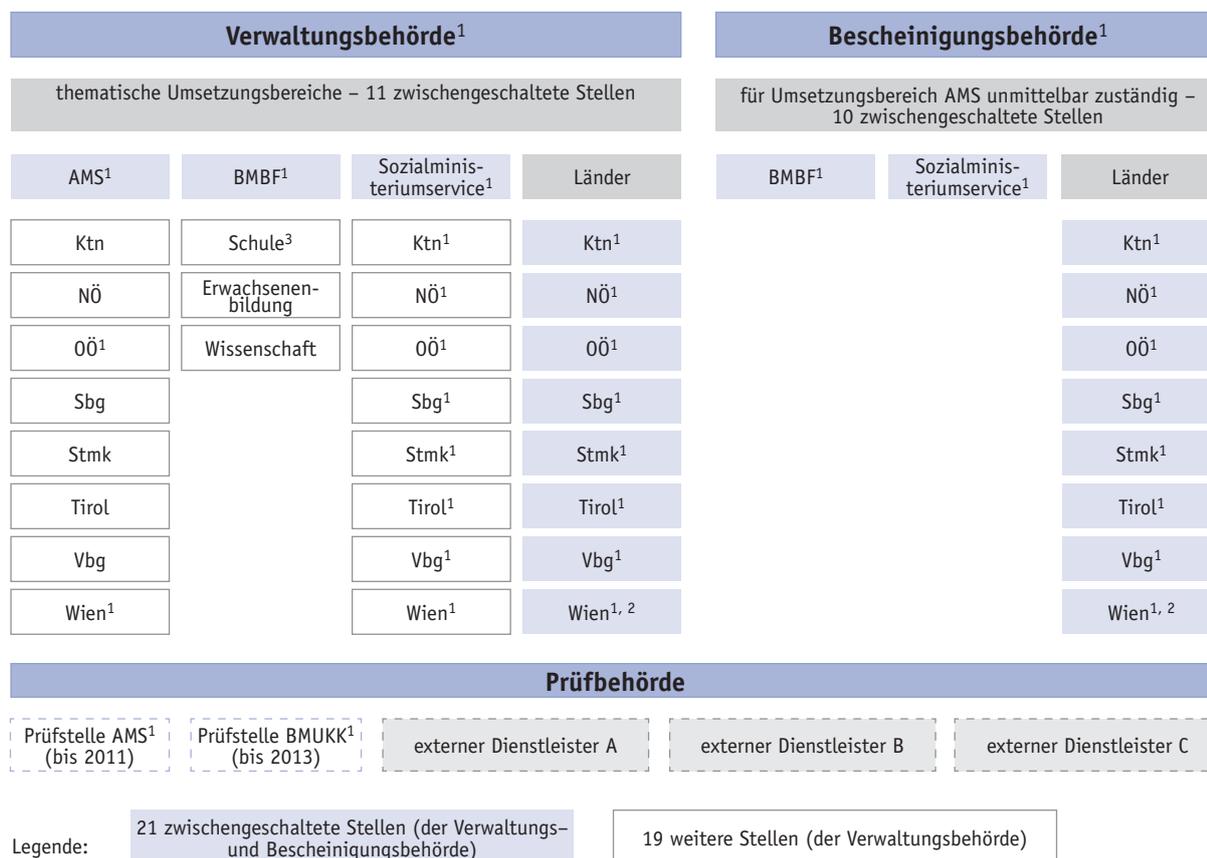
<sup>13</sup> AMS; BMBF (vormals BMUKK); Sozialministeriumservice (vormals: Bundessozialamt), sieben Ämter der Landesregierungen und der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (kurz: waff)

<sup>14</sup> AMS, BMBF, Sozialministeriumservice, Länder (Ämter der Landesregierungen und waff)

<sup>15</sup> Landesgeschäftsstellen des AMS und Landesstellen des Sozialministeriumservice in allen Bundesländern außer Burgenland

<sup>16</sup> BMBF-Fachbereiche Schule, Erwachsenenbildung und Wissenschaft

Abbildung 1: Zwischengeschaltete und weitere Stellen der ESF-Programmbehörden



<sup>1</sup> mindestens einmal durch die ESF-Prüfbehörde geprüft (Systemprüfung; siehe TZ 11)

<sup>2</sup> Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff)

<sup>3</sup> Bei Vorhaben im Fachbereich Schule des BMBF waren auch die jeweils zuständigen Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat Wien involviert.

Quellen: BMASK, Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems; Darstellung RH

(4) Im Oktober 2012 regten die Kommissionsdienststellen an, die komplexe Struktur der österreichischen ESF-Umsetzung 2007–2013 zu überdenken und die Prüfbehörde sowie die Bescheinigungsbehörde zu zentralisieren (vgl. TZ 24). Das BMASK schuf bis Ende 2013 eine zentrale Prüfbehörde (siehe TZ 7), beließ die Struktur der Bescheinigungsbehörde jedoch unverändert.

(5) Im Gegensatz zu den ESF-Programmen verfügten die neun EFRE-Regionalprogramme in der Periode 2007–2013 über eine zentrale Bescheinigungsbehörde<sup>17</sup> im BKA; dies obwohl das Volumen der EFRE-Mittel (rd. 680 Mio. EUR) über jenem der ESF-Mittel (rd. 524 Mio. EUR) lag.

<sup>17</sup> siehe Bericht des RH, „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit Schwerpunkt auf die Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11, TZ 14

- 4.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Vielzahl an involvierten Stellen mit unterschiedlichen Prozessen und Rechtsvorschriften den Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand jeder der drei Programmbehörden beträchtlich erhöhte. Die heterogene Struktur barg auch ein erhöhtes Risiko für Fehler. Er empfahl dem BMASK, das System der ESF-Umsetzung in Österreich institutionell grundlegend zu vereinfachen, um den Aufwand für die Verwaltung und Kontrolle des Programms sowie das Fehlerrisiko zu reduzieren.
- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei die Komplexität des bestehenden Systems, insbesondere im Bereich der Verwaltungsbehörde, erforderlich, da die Umsetzung der ESF-Maßnahmen durch die dafür vorgesehenen und nicht durch neu geschaffene Strukturen erfolgen solle. Diese vorhandenen Strukturen seien einerseits durch die in der ESF-VO vorgegebenen Inhalte bedingt und andererseits durch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. So würden Maßnahmen für Menschen mit Behinderung durch das Sozialministeriumservice und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung durch die Länder umgesetzt. Eine Reduktion der involvierten Stellen würde auch eine Reduktion von umzusetzenden Maßnahmen bedeuten.*
- 4.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass die Bund-Länder-Kompetenzen gerade in der privatwirtschaftlichen Förderungsverwaltung – bei entsprechender Kooperationsbereitschaft und Flexibilität – unterschiedliche institutionelle Lösungen erlaubten, wie u.a. das Beispiel der zentralen Bescheinigungsbehörde für neun EFRE-Regionalprogramme und der weitgehenden zentralisierten ESF-Bescheinigungsfunktion (siehe Stellungnahme des BMASK zu TZ 5) zeigt. Auch verwies der RH auf seinen Bericht „Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelitäten“ (Reihe Steiermark 2012/7), in dem er nicht gehobenes Kooperations- bzw. Abstimmungspotenzial zwischen Bund und Land aufgezeigt hatte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die ESF-Umsetzung mittelfristig auch institutionell zu vereinfachen, um den Verwaltungsaufwand und das Fehlerrisiko zu verringern.

### Programmumsetzung 2007 bis 2011

Ausgangslage **5.1** Nachstehende Tabelle stellt wesentliche Ereignisse rund um die Programmumsetzung bis zum Jahr 2010 dar:

Tabelle 3: Programmrelevante Ereignisse und Prüfungshandlungen des RH, Ende 2006 bis Ende 2010	
<b>November 2006 bis Jänner 2007</b>	<b>Prüfung des RH<sup>1</sup>:</b> Das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Periode 2000–2006 wies bedeutende Kontrolldefizite (Umfang, Zeitverzug) auf. Der dezentralen Organisation mangelte es an Abstimmung und gemeinsamer Interpretation von Verantwortung, Zuständigkeiten, Vorschriften. Der RH empfahl für die Periode 2007–2013 u.a. eine Zentralisierung der Aufgaben der Prüfbehörde.
2007	Einreichung des Programmentwurfs „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ bei der Europäischen Kommission
März 2008	Einrichtung einer Prüfstelle im vormaligen BMUKK (nunmehr BMBF)
Februar 2009	Novelle zum Bundesministeriengesetz: Zuständigkeit des BMWA als EU–Finanzkontrolle und ESF–Prüfbehörde ging ab 1. Februar 2009 an das BMASK
<b>Ende 2009</b>	<b>Nachfrageverfahren 2008 des RH<sup>2</sup>:</b> Die Umsetzung der RH–Empfehlung, die Aufgaben der Prüfbehörde und der Bescheinigungsbehörde zu zentralisieren, blieb offen.
<b>Juni 2009 bis Jänner 2010</b>	<b>Prüfung des RH<sup>3</sup>:</b> Das System der ESF–Umsetzung 2007–2013 stützte sich verstärkt auf externe Wirtschaftsprüfer mit unterschiedlich hohen Tagsätzen und wies bedeutende Kontrolldefizite sowie Zeitverzug bei der Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems und beim Beginn der Prüftätigkeit auf.
Dezember 2009	Übermittlung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems am 15. Dezember 2009 an die Europäische Kommission mit beinahe einjähriger Verspätung; das BMASK konnte damit die Rückforderung des erhaltenen EU–Vorschusses (35,42 Mio. EUR) verhindern.
August 2010	formelle Einrichtung einer Prüfstelle im AMS
<b>Herbst 2010</b>	<b>Prüfung der Europäischen Kommission:</b> Im Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ bestanden bedeutende Mängel, wie u.a. Prüfungsrückstände und mangelnde Qualitätsaufsicht.
November 2010	Der zuständige Generaldirektor der Europäischen Kommission veranlasste aufgrund der festgestellten Mängel die Unterbrechung der Zahlungsfrist einer von Österreich beantragten ESF–Zahlung (gemäß Art. 91 Allg. SF–VO).

<sup>1</sup> „Verwaltungs- und Kontrollsystem für Fördermittel des Europäischen Sozialfonds in Österreich“ (Reihe Bund 2008/3)

<sup>2</sup> Nachfrageverfahren 2008 (Reihe Bund 2009/14), S. 116 f.

<sup>3</sup> „Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2011/3)

Quellen: BMASK; Darstellung RH

**5.2** Der RH unterstrich, dass er in zwei Gebarungsüberprüfungen (Prüfungszeitraum November 2006 bis Jänner 2007 sowie Juni 2009 bis Jänner 2010) Mängel im System der ESF–Umsetzung in Österreich (Periode 2000–2006 bzw. 2007–2013) aufgezeigt hatte, u.a. Kontrolldefizite, Zeitverzug bei der Einrichtung EU–konformer Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie Abstimmungsdefizite in der dezentralen ESF–

Umsetzungsorganisation. Er kritisierte, dass das BMASK Empfehlungen des RH, etwa die Aufgaben der Prüfbehörde und der Bescheinigungsbehörde zu zentralisieren, nicht umsetzte, sondern erst Abhilfemaßnahmen traf, nachdem die Europäische Kommission im Herbst 2010 neuerlich unzulängliche Kontrollen und Systemmängel beanstandet hatte (siehe TZ 6).

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMASK hätten sich die RH-Prüfungen der Jahre 2006 und 2007 an das vormalige BMWA (nunmehr BMWWF) als Verwaltungsbehörde, Zahlstelle und Prüfbehörde gerichtet; dorthin sei auch die Empfehlung des RH zur Zentralisierung der Behörden ergangen. Das BMASK sei nur als Prüfstelle im eigenen Aufgabenbereich geprüft worden, habe jedoch die empfohlene Zentralisierung der Prüfbehörde nach Übernahme der Agenden vom BMWA umgesetzt.*

*Die Bescheinigung in der Periode 2007–2013 sei weitgehend zentral erfolgt, da gut 90 % des ESF-Budgetvolumens vom AMS umgesetzt worden seien und die rechtliche Möglichkeit des direkten Zugriffs auf die administrativen Systeme des AMS bis zur Belegesebene bestanden habe. Zudem gewährleiste die Datenbank ATMOS für alle zwischengeschalteten Stellen eine vereinheitlichte Übernahme standardisierter erfasster Daten, was deutlich zur Vereinfachung der Prozesse beigetragen habe.*

- 5.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass der Wechsel in der ESF-Zuständigkeit am materiellen Inhalt seiner früheren Empfehlungen zur Zentralisierung der Programmbehörden nichts geändert hatte, und hielt weiters fest, dass nicht die Übernahme der Agenden im Februar 2009, sondern erst die Prüfung der Europäischen Kommission im Herbst 2010 das BMASK dazu veranlasst hatte, die Prüfbehörde zu zentralisieren.

Der RH nahm die administrativen und EDV-technischen Vorkehrungen zur weitgehenden Zentralisierung der Bescheinigungsfunktion in der Periode 2007–2013, die auch aus Sicht des BMASK eine Vereinfachung bewirkten, zur Kenntnis und bekräftigte unter Verweis auf seine Empfehlung in TZ 4, auch in der Periode 2014–2020 entsprechende Vereinfachungen durch die Zentralisierung von Funktionen der Bescheinigungs- und der Verwaltungsbehörde anzustreben.

- 6.1** (1) Die Europäische Kommission überprüfte im Herbst 2010 u.a. das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ und erachtete dessen wirksames Funktionieren als nicht gewährleistet, u.a. weil die Programmbehörden die delegierten Aufgaben nicht ausreichend überwachten. Dies betraf die Prüfbehörde

und die Bescheinigungsbehörde im BMASK sowie zwischengeschaltete Stellen der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde im BMBF. Bei der Prüfbehörde, der eine Schlüsselrolle zukam, da sie die Prüfung des effektiven Funktionierens des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu gewährleisten hatte, stellte die Kommission folgende Mängel fest:

Tabelle 4: Prüffeststellungen der Europäischen Kommission zur ESF-Prüfbehörde, Herbst 2010	
Feststellungen	Beschreibung
<b>mangelhafte Übertragung von Aufgaben an Dritte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– keine einheitlichen Verfahren für die Prüfbehörde, Prüfstellen und externe Dienstleister (v.a. Mängel bei Handbüchern, Checklisten und Berichterstattung)</li> <li>– ungenügende Überwachung der Arbeit der Prüfstellen und externen Dienstleister durch die Prüfbehörde (v.a. ungenügende Anleitung, fehlender Überblick über Prüffortschritt und Prüfmethoden, fehlende Qualitätssicherung)</li> </ul>
<b>mangelhafte Prüftätigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rückstand bei den geplanten Systemprüfungen; Nicht-Einhaltung der bei Erstellung der Prüfstrategie durchgeführten Risikoanalyse; Mängel bei der Qualität der Prüfberichte (eingeschränkte Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse)</li> <li>– Rückstand bei Vorhabensprüfungen; keine einheitliche Stichprobenziehung</li> </ul>

Quellen: BMASK; Darstellung RH

(2) Der zuständige Generaldirektor der Europäischen Kommission unterbrach<sup>18</sup> im November 2010 zunächst die Zahlungsfrist für eine vom BMASK kurz davor beantragte ESF-Zwischenzahlung i.H.v. rd. 14,1 Mio. EUR. Die für bis zu sechs Monate zulässige Unterbrechung hatte zur Folge, dass die beantragten ESF-Mittel nicht binnen zwei Monaten<sup>19</sup>, sondern erst im Mai 2011 an Österreich überwiesen wurden.

Im April 2011 leitete die Europäische Kommission sodann ein Verfahren zur formellen Aussetzung von Zahlungen<sup>20</sup> (Zahlungsstopp) ein. Die Kommission stützte sich dabei auf ihre eigenen Prüfungsfeststellungen vom Herbst 2010 sowie auf die von der Prüfbehörde im Jahreskontrollbericht 2010 aufgezeigten Systemmängel (v.a. unzulängliche Dokumentationen der Prozesse bei Unregelmäßigkeiten, der Überwachung der Technischen Hilfe, der Projektantragsprüfung und der First Level-Kontrolle) und forderte das BMASK auf, binnen zwei Monaten Abhilfemaßnahmen (Aktionsplan) zu erarbeiten und die der Kommission gemeldeten Ausgaben zu korrigieren. Damit flossen bis November 2011 keine weiteren ESF-Mittel nach Österreich.

<sup>18</sup> Unterbrechung der Zahlungsfrist gemäß Art. 91 Allg. SF-VO 2006

<sup>19</sup> gemäß Art. 87 Allg. SF-VO 2006

<sup>20</sup> Aussetzung von Zahlungen gemäß Art. 92 Allg. SF-VO 2006

## Programmumsetzung 2007 bis 2011

(3) Ab Ende 2010 veranlasste das BMASK – mit erheblichem Aufwand (siehe nachfolgende TZ 7 sowie TZ 20 f. zu den Kosten der Behebung von Systemmängeln) – u.a. eine Reorganisation der Prüfbehörde, eine verstärkte Überwachung von delegierten Aufgaben und eine Behebung der Prüfungsrückstände. Der Aktionsplan vom Juni 2011 umfasste folgende Maßnahmen:

Tabelle 5: Aktionsplan des BMASK zur Neuausrichtung der Prüftätigkeit, Juni 2011	
Maßnahmen	Beschreibung
<b>Reorganisation und Zentralisierung der Prüfbehörde</b>	Neubesetzung der Leitung (Dezember 2010), Aufstockung des Personals (erstes Halbjahr 2011), Auflösung der Prüfstelle im AMS und Rückübertragung ihrer Aufgaben an die Prüfbehörde (Oktober 2011)
<b>Qualitätssicherung und Überwachung der Aufgaben externer Dienstleister</b>	<b>Qualitätssicherung und –kontrolle der Arbeit externer Dienstleister:</b> einheitliches Prüfhandbuch ab 1. Juli 2011 mit standardisierten Checklisten und Prüfberichten, Prozess der Teilnahme der Prüfbehörde an Vorhabens- und Systemprüfungen, Überprüfung der Prüfberichte externer Dienstleister <b>Überwachung</b> vorgegebener Aufgaben und Fristen, vierteljährliche Treffen mit den Prüfstellen und externen Dienstleistern
<b>Verbesserung der Prüftätigkeit</b>	<b>Durchführung ausständiger Prüfungen:</b> Vorhabensprüfungen (bis 15. April 2011); Systemprüfungen (bis 31. Dezember 2011) <b>Ziehung einer Stichprobe für das gesamte Programm:</b> Beauftragung der Statistik Austria (im April 2011)

Quellen: BMASK; Darstellung RH

(4) Die Europäische Kommission bewertete den Aktionsplan des BMASK als zweckmäßig und hob die Aussetzung der Zwischenzahlungen im November 2011 auf, ohne finanzielle Berichtigungen<sup>21</sup> vorzunehmen. Um einen Programmstillstand und ESF-Mittelverfall wegen zu langsamer finanzieller Umsetzung – infolge des wegen der Systemmängel verhängten Zahlungsstopps – zu vermeiden, leisteten das BMASK und andere nationale Stellen Zwischenfinanzierungen der ESF-Mittel von rd. 70 Mio. EUR zu Lasten nationaler Budgets.

(5) Die Europäische Kommission überzeugte sich in zwei weiteren Systemprüfungen (November 2011, März 2012) von der Umsetzung des Aktionsplans des BMASK und bewertete die Systeme als funktionsfähig.

**6.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Europäische Kommission im Herbst 2010 Systemmängel in der Programmumsetzung feststellte – u.a. Prüfungsrückstände sowie die ungenügende Qualitätsaufsicht über die an externe Dienstleister delegierten Aufgaben – und eine Unterbrechung bzw. Aussetzung der ESF-Zahlungen veranlasste. Das

<sup>21</sup> gemäß Art. 99 Allg. SF-VO, Abschnitt 2 Finanzielle Berichtigungen durch die Kommission

BMASK erstellte daraufhin einen Aktionsplan mit Abhilfemaßnahmen – v.a. für den Bereich der Prüfbehörde – und setzte diesen bis Ende 2011 mit erheblichem Aufwand weitgehend um. Der RH bewertete die Reorganisation der Prüfbehörde als zweckmäßig, kritisierte jedoch, dass das BMASK es verabsäumte, die institutionellen Strukturen der ESF-Umsetzung in Österreich zu vereinfachen (siehe TZ 4), etwa auch im Bereich der Bescheinigungsbehörde. Der RH hob ferner kritisch hervor, dass das BMASK und andere programmumsetzende Stellen Zwischenfinanzierungen von rd. 70 Mio. EUR zu Lasten nationaler Budgets leisteten, um einen Programmstillstand und Verfall von ESF-Mitteln infolge des einjährigen ESF-Zahlungsstopps zu verhindern.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMASK habe der RH die Höhe der Zwischenfinanzierungen der ESF-Mittel aus nationalen Budgets bzw. der erst zu einem späteren Zeitpunkt einlangenden Zahlungen der Europäischen Kommission nicht korrekt dargestellt. Der RH habe Zwischenfinanzierungen eingerechnet, die unabhängig vom Zahlungsstopp im Rahmen der normalen ESF-Abwicklung anfielen. Das BMASK schätze die Zwischenfinanzierungen auf rd. 50 Mio. EUR anstelle von rd. 70 Mio. EUR.*

*Der Zahlungsstopp habe keine Auswirkungen auf die nationale finanzielle Umsetzung der in diesem Zeitraum durchgeführten Vorhaben gehabt. Ebenso wenig seien Mittel in Folge des einjährigen Zahlungsstopps verfallen. Der Zahlungsstopp hätte noch ein Jahr länger bestehen können, ohne dass hieraus finanzielle Konsequenzen hätten erwachsen können. Selbst für diesen unwahrscheinlichen Fall hätten Maßnahmen zur Vermeidung eines theoretisch möglichen Mittelverfalls existiert.*

- 6.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass – infolge des Zahlungsstopps vom November 2010 – erst im Oktober 2011, knapp ein Jahr später, eine Ausgabenmeldung an die Europäische Kommission erging. Diese enthielt ausschließlich Ausgaben des AMS (rd. 53 Mio. EUR, siehe Kenndaten). Alle anderen Ausgabenmeldungen bzw. Zahlungsanträge des Jahres 2011 verschoben sich in das Jahr 2012, das mit rd. 273 Mio. EUR deutlich über allen anderen jährlichen Ausgabenmeldungen lag (siehe Kenndaten). Der RH rechnete keine Zwischenfinanzierungen ein.

Der RH verwies ferner auf die Ministerinformation der Sektion I des BMASK vom August 2011, wonach aufgrund der drohenden Zahlungsaussetzung rd. 70 Mio. EUR nicht von der Europäischen Kommission abgerufen werden konnten. Diese Ministerinformation wies ausdrücklich auch auf die Gefahr eines ESF-Mittelverlustes hin, falls die Zahlungsaussetzung nicht mehr abgewendet werden könnte.

## Programmumsetzung 2007 bis 2011

Zentralisierung der Prüfbehörde

**7.1** In Umsetzung seines Aktionsplans (siehe TZ 6, Tabelle 5) löste das BMASK ab Oktober 2011 die Prüfstelle AMS auf. Die Prüfbehörde im BMASK übernahm deren Aufgaben und das BMASK stieg anstelle des AMS als Auftraggeber in den Werkvertrag ein, den das AMS – zur Unterstützung der Prüfstelle AMS – mit einem externen Dienstleister geschlossen hatte (siehe dazu TZ 22).

Im Dezember 2013 löste das BMASK die Prüfstelle im BMBF (vormals BMUKK) auf und beauftragte einen externen Dienstleister mit den bis dahin verwaltungsintern erbrachten Prüfungsleistungen.<sup>22</sup> Aus Sicht des BMASK vereinfachte die Zentralisierung die verbleibenden Koordinations- und Überwachungsaufgaben der Prüfbehörde über die mit operativen Prüftätigkeiten beauftragten externen Dienstleister.<sup>23</sup>

**7.2** Der RH erachtete die Zentralisierung der zuvor dezentral organisierten Prüfbehörde als zweckmäßig für eine EU-konforme Qualitätsaufsicht über die operative Prüftätigkeit der externen Dienstleister der Prüfbehörde. Es wurde damit eine Empfehlung des RH aus dem Jahr 2008 umgesetzt. Er verwies bezüglich des Zukaufs externer Dienstleistungen jedoch auf seine grundsätzlichen Ausführungen und Empfehlungen in TZ 18 f.

## Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeiten externer Dienstleister

**8.1** (1) Das BMASK übertrug die operativen Prüftätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister. EU-rechtlich blieb der Mitgliedstaat (das BMASK als Prüfbehörde) jedoch letztverantwortlich dafür, dass die extern beauftragten Prüftätigkeiten gemäß den internationalen Prüfungsstandards, den Vorschriften der EU und der Prüfstrategie der Prüfbehörde durchgeführt wurden und für die Jahreskontrollberichte der Prüfbehörde Prüfungsergebnisse von entsprechender Qualität vorlagen.

Zu den Aufgaben der Prüfbehörde zählten daher neben Prüfungsplanung, Risikobewertung, Prüfstrategie und Berichten an die Europäische Kommission vorrangig auch die Anleitung, Koordinierung, Überwachung und Qualitätssicherung der operativen Prüftätigkeit externer

<sup>22</sup> Die Aufgaben der ehemaligen Prüfstelle im BMBF hatten einschlägig qualifizierte Ressortbedienstete neben ihren Aufgaben gemäß Geschäftseinteilungen (u.a. Budgetangelegenheiten, Buchhaltung, Revision) wahrgenommen.

<sup>23</sup> Der RH hatte eine Zentralisierung bereits im Jahr 2008 empfohlen, siehe Bericht des RH, „Verwaltungs- und Kontrollsystem für Fördermittel des ESF in Österreich“, Reihe Bund 2008/3, TZ 63.

Dienstleister im Rahmen der System- und Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde (siehe TZ 10 bis 17).

(2) Der hohe Umfang der Qualitätssicherung und Koordination ergab sich aus der nicht delegierbaren Verantwortung der Prüfbehörde und aus den in einem Leitfaden der Europäischen Kommission spezifizierten Anforderungen<sup>24</sup> an die Qualitätsaufsicht über externe Dienstleister. Die erforderliche Bereitstellung verwaltungseigener Ressourcen für Zwecke der Qualitätsaufsicht über zugekaufte Prüfungsressourcen reduzierte jedoch den Nettonutzen aus dem Zukauf externer Dienstleistungen (vgl. TZ 18).

Zudem erhöhten die heterogene Struktur der ESF-Umsetzung und die Vielzahl an involvierten Stellen den Umfang der Qualitätsaufsicht und Koordination. Zur Vorbereitung des Jahreskontrollberichts 2014 etwa führte die Prüfbehörde 16 Besprechungen – u.a. zum Umsetzungsstand der Prüfungen und Vorgaben der Prüfbehörde – mit zwei externen Dienstleistern durch. Beide verrechneten dem BMASK jeweils Vorbereitungs- und Anwesenheitszeiten.

(3) Zur Qualitätssicherung begleiteten Mitarbeiter der Prüfbehörde die externen Dienstleister regelmäßig bei System- und Vorhabensprüfungen bzw. nahmen an Einführungs- und Abschlussgesprächen teil. Sie kontrollierten die Prüfberichte auf Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit und vermittelten bei Bedarf in der Kommunikation zwischen externen Prüfern und überprüften Stellen. Nachstehende Tabelle illustriert den Umfang der Prüfbegleitungen:

<b>Tabelle 6: Begleitung von Prüfungen externer Dienstleister durch die Prüfbehörde</b>						
Jahr <sup>1</sup>	Systemprüfungen <sup>2</sup>			Vorhabensprüfungen <sup>3</sup>		
	Anzahl insgesamt	davon Begleitungen	in %	Anzahl insgesamt	davon Begleitungen	in %
2011	33	7	21	76	7	9
2012	3	3	100	49	15	31
2013	1	1	100	36	19	53
<b>Summe</b>	<b>37</b>	<b>11</b>	<b>30</b>	<b>161</b>	<b>41</b>	<b>25</b>

<sup>1</sup> Zu den Prüfbegleitungen der Jahre 2009 und 2010 lagen keine zuverlässigen Zahlen vor.

<sup>2</sup> siehe Tabelle 7 Systemprüfungen

<sup>3</sup> siehe Tabelle 9 Vorhabensprüfungen

Quellen: Jahreskontrollberichte und Daten der Prüfbehörde; Darstellung und Berechnungen RH

<sup>24</sup> Europäische Kommission, Guidance Note on the concept of reliance on the work of other auditors COCOF 09/0002/01 (2009); Europäische Kommission, Entwurf eines Leitfadens zur Prüfstrategie COCOF 07/0038/01 (2007)

## Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Von 2011 bis 2013 nahm die Prüfbehörde an 30 % der Systemprüfungen sowie an 25 % der Vorhabensprüfungen teil.

**8.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMASK die operativen Prüftätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister übertrug, obwohl es EU-rechtlich die Letztverantwortung für die Qualität der Jahreskontrollberichte und der dafür relevanten Prüfungsergebnisse trug. Zur Qualitätssicherung begleitete die Prüfbehörde im Zeitraum 2011 bis 2013 u.a. knapp ein Drittel aller Systemprüfungen sowie ein Viertel aller Vorhabensprüfungen der externen Dienstleister. Wenngleich dies im Hinblick auf die Letztverantwortung des BMASK unverzichtbar war, so bemerkte der RH jedoch kritisch, dass der laufende Einsatz verwaltungseigener Ressourcen für die Qualitätsaufsicht den Nettonutzen aus dem Zukauf externer Leistungen verringerte. Zudem erhöhte die Vielzahl an involvierten Stellen den Aufwand für die Qualitätsaufsicht (etwa die Anzahl der Sitzungen, Prüfberichte und Prüfbegleitungen). Der RH verwies nachdrücklich auf seine Empfehlungen zum Zukauf externer Dienstleistungen (siehe TZ 18) sowie auf seine Empfehlung zur Vereinfachung der ESF-Umsetzung in institutioneller Hinsicht (siehe TZ 4).

**8.3** *Das BMASK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Kosten für Vorbereitungs- und Anwesenheitszeiten nur bei einem Teil der genannten Besprechungen mit den externen Dienstleistern verrechnet worden seien. Dies habe die mit Stundensätzen abgerechneten Verträge betroffen. Für die über Pauschalen abgerechneten Verträge seien dazu keine Kosten angefallen.*

**8.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass die externen Dienstleister mehr als die Hälfte der Vorhabensprüfungen des Jahreskontrollberichts 2014 nach Zeit (Tagsätze) abrechneten. Im Übrigen bezog sich die Kritik des RH vor allem auf die Kosten für den laufenden Einsatz verwaltungseigener Ressourcen, die zwecks Qualitätsaufsicht über die externen Dienstleister anfielen.

Gewährleistung einheitlicher Prüfungsstandards

**9.1** (1) In Umsetzung seines Aktionsplans zur Behebung der von der Europäischen Kommission im Herbst 2010 festgestellten Mängel (siehe TZ 6, Tabelle 5) veranlasste das BMASK die Ausarbeitung eines ESF-Prüfhandbuchs, welches sich an die Prüfbehörde selbst sowie an die (vormaligen) Prüfstellen<sup>25</sup> und externen Dienstleister der Prüfbehörde richtete. Es trat ab Juli 2011 in Kraft und enthielt verbindliche Anweisungen

<sup>25</sup> bis zu deren Auflösung im Jahr 2011 (Prüfstelle AMS) bzw. 2013 (Prüfstelle BMBF)

für ein einheitliches, EU-konformes Prüfverfahren sowie Prüfbehelfe, z.B. Standardformulare und Checklisten.

(2) Die Checklisten zur Prüfung von Fördervereinbarungen umfassten Fragen zu den Vorhabenszielen bzw. zur Zielerreichung sowie zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Ausgaben. Letzteren widmete die Prüfbehörde hohe Aufmerksamkeit. So etwa wiesen Fragen zur Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit eine erheblich stärkere Tiefengliederung auf als jene zur Kontrolle der Plausibilitätsprüfungen der Förderstellen betreffend die angestrebten bzw. erreichten Vorhabensziele.

(3) Neben Spalten, in denen Zutreffendes<sup>26</sup> anzukreuzen war, sahen die Checklisten auch Platz für erläuternde Bemerkungen vor. Bei einzelnen der vom RH überprüften Vorhabensprüfberichte hatte die Förderstelle die Erreichung der Vorhabensziele bestätigt. Die Prüfbehörde bzw. deren externe Dienstleister übernahmen diese Bestätigungen in ihre Checklisten, meist ohne deren Plausibilität zu erläutern. Der RH konnte diese Angaben zur Zielerreichung – etwa angestrebte Teilnehmeranzahl – anhand der ihm vorliegenden Unterlagen nicht immer nachvollziehen, v.a. wenn die Projektziele im Antrag zu allgemein formuliert waren und quantitative bzw. sonstige Angaben fehlten (siehe TZ 13 zu Mängeln der Antragsprüfung sowie TZ 15 zur Überprüfung der Plausibilität der Zielerreichung).

(4) Der Europäische Rechnungshof kritisierte in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, dass die Mitgliedstaaten der Einhaltung der Rechtsvorschriften bei EU-geförderten Projekten tendenziell mehr Aufmerksamkeit widmeten als der Gewährleistung der Erreichung der Ziele und erwarteten Leistungen.

**9.2** Der RH erachtete das ab Juli 2011 geltende Prüfhandbuch mit verbindlichen und einheitlichen Maßstäben für die Prüftätigkeit als zweckmäßig. Checklisten gewährleisteten in standardisierter bzw. dokumentierter Weise eine entsprechende Prüfungsqualität für die Jahreskontrollberichte der Prüfbehörde. Er bemerkte jedoch – wie bereits der Europäische Rechnungshof – kritisch, dass dabei Fragen zur Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit mehr im Fokus der Aufmerksamkeit der Prüfbehörde standen als Fragen der Zielerreichung. Der RH empfahl dem BMASK, bei den Prüfungen der Prüfbehörde in angemessener Weise sowohl auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Ausgaben als auch auf die Erreichung von Vorhabenszielen zu achten und verwies

<sup>26</sup> ja, nein oder n/a (für nicht anwendbar)

## Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

auch auf seine Ausführungen zur Antragsprüfung (siehe TZ 13) und Erreichung von Gleichstellungszielen auf Projektebene (siehe TZ 15).

- 9.3** *Das BMASK hielt zur Klarstellung fest, dass die Prüfbehörde das ESF-Prüfhandbuch ohne Beteiligung anderer im BMASK angesiedelter Behörden erstelle, da es sich hierbei um eine ausschließlich der Prüfbehörde in ihrer Behördenfunktion zukommende Aufgabe handle.*

*Die Überprüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der in den Zahlungsanträgen erfassten Ausgaben stelle verordnungsgemäß die zentrale Aufgabe der Prüfbehörde dar. Daher widme sie der Prüfung der Kosten und Einnahmen höchste Aufmerksamkeit, da sie ansonsten ihren Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Kommission nicht nachkommen und Suspendierungsverfahren riskieren würde.*

*Gleichwohl greife das BMASK (die Prüfbehörde) die Empfehlung des RH auf, zusätzlich zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit auch die Wirkungen der Vorhaben und die Ziel- bzw. Indikatorenerreichung einer verstärkten und detaillierteren Prüfung zu unterziehen, wie in den EU-Verordnungen für die neue Programmperiode vorgesehen. Eine Anpassung der Prüfungs-Checkliste werde vorbereitet, um künftig bei Nichterreichung der im Fördervertrag definierten Ziele gegebenenfalls Pauschalkorrekturen durchführen zu können.*

- 9.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass seine Empfehlung – ohne die Überprüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungsanträgen einzuschränken – auf die aus Sicht des RH wie auch des Europäischen Rechnungshofs ebenso erforderliche Prüfung der Erreichung von Vorhabenszielen abzielte. Der RH nahm die Ankündigung des BMASK, künftig auch die Zielerreichung und die Wirkungen der Vorhaben zu überprüfen, positiv zur Kenntnis.

Der Klarstellung des BMASK zur Ausarbeitung des Prüfhandbuchs hielt der RH entgegen, dass die Prüfbehörde dazu externe Dienstleister beizog (siehe TZ 20).

## Systemprüfungen

- 10.1** (1) Im Rahmen ihrer Systemprüfungen hatte die Prüfbehörde die Funktionsfähigkeit des programmeigenen Verwaltungs- und Kontrollsystems zu beurteilen. Gemäß EU-Vorgabe sollten alle Teilsysteme gewährleisten, dass Fehler und Unregelmäßigkeiten großteils vermieden oder zumindest frühzeitig korrigiert wurden. Die Prüfbehörde wählte die zu überprüfenden Stellen gemäß ihrer Risikoanalyse und dem Zeitplan ihrer Prüfungsstrategie aus.

(2) Bis Ende 2014 fanden 48 Systemprüfungen bzw. Follow-up-Prüfungen dazu statt, der Großteil davon im Jahr 2011 (siehe TZ 6, Aktionsplan zur Aufarbeitung der Prüfungsrückstände), wie folgende Tabelle zeigt:

**Tabelle 7: Systemprüfungen inkl. Follow-up-Prüfungen**

Jahr	Referenzperiode	Anzahl gesamt	davon Umsetzungsbereich:				
			AMS	Sozialministeriumservice	BMBF	Länder	Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde
2009	2009	6	1	5 <sup>2</sup>			
2010		5	1		4		
2011	2010	33		10	4	16	3
2012	2011	3				3	
2013	2012	1					1 <sup>1</sup>
<b>Summe</b>		<b>48</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>4</b>

<sup>1</sup> IT-Systemprüfung (endgültiger Bericht an die Europäische Kommission im Jahr 2014)

<sup>2</sup> davon eine Systemprüfung aus 2009, die nicht anerkannt und daher im Jahr 2011 wiederholt wurde

Quellen: BMASK, Prüfbehörde; Darstellung RH

Die Systemprüfungen betrafen v.a. zwischengeschaltete Stellen der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde im Bereich der Länder sowie des BMASK (Sozialministeriumservice, vormals Bundessozialamt) (siehe TZ 4, Abbildung 1).

(3) Die Kernanforderungen an die Systeme der Programmbehörden (deren zwischengeschaltete Stellen) – z.B. klare Festlegung, Zuordnung und Trennung von Funktionen; angemessener Prüfpfad; zuverlässige Computersysteme – waren in Leitlinien<sup>27</sup> der Europäischen Kommission sowie im Prüfhandbuch der Prüfbehörde definiert, ebenso die Bewertungskategorien zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit der Teilsysteme:

<sup>27</sup> Europäische Kommission, Leitlinien zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten, COCOF 08/0019/01-DE (2008)

## Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

**Tabelle 8: Bewertungskategorien für Systemprüfungen**

Kategorie	Funktionsfähigkeit	erforderliche Maßnahmen	Systemsicherheit	Stichprobenumfang Vorhabensprüfungen
1	gut	geringfügige Verbesserungen	hoch	klein
2	vorhanden	bestimmte Verbesserungen	durchschnittlich	mittel
3	teilweise gegeben	erhebliche Verbesserungen	durchschnittlich	mittel
4	nicht vorhanden	formeller Aktionsplan	niedrig	groß

Quellen: Leitlinien der Europäischen Kommission COCOF 08/0019/01; Prüfhandbuch der Prüfbehörde 2014; Darstellung RH

Die Einstufung in eine der Kategorien wirkte sich auf den Umfang der jährlichen Vorhabensprüfungen aus: Je besser die Funktionsfähigkeit, desto sicherer das System, desto geringer der jährliche Stichprobenumfang (siehe nachfolgende TZ 11). Für die Referenzperiode 2010 stufte die Prüfbehörde die Sicherheit mehrerer Teilsysteme<sup>28</sup> wegen erheblicher Mängel – u.a. nur teilweise Funktionsfähigkeit in den Bereichen Auswahlverfahren von Vorhaben, Verwaltungsprüfungen und Prüfpfad – noch in Kategorie 3 ein. Ab der Referenzperiode 2011 verbesserte sie die Einstufung dagegen durchwegs auf die Kategorie 2, nachdem die Systemsicherheit infolge der Umsetzung des Aktionsplans stieg.

(4) Systemprüfungen zeigten typischerweise Probleme im Bereich der Internen Kontrollsysteme sowie der Verfahren der Förderstellen auf. In der Regel handelte es sich dabei nicht allein um Verstöße gegen EU-Bestimmungen, sondern auch gegen vergleichbare nationale Bestimmungen.

**Beispiele für Feststellungen aus Systemprüfungen des Jahres 2013 (laut Jahreskontrollbericht 2013):**

- Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig eingehalten bzw. dokumentiert
- mangelnde Aufgabentrennung zwischen Prüfern und Begünstigten bei Werkverträgen von zwischengeschalteten Stellen der Verwaltungsbehörde
- mangelnde bzw. fehlende Dokumentation der Prüfungshandlungen
- unzureichende Verwaltungsprüfungen
- Abschluss von Fördervereinbarungen erst nach Beginn der Förderlaufzeit
- Genderkonzept liegt nicht vor

<sup>28</sup> Bescheinigungsbehörde und deren zwischengeschaltete Stellen in Salzburg, Steiermark, Oberösterreich und im BMBF

(5) Aufgrund dieser Feststellungen gab die Prüfbehörde in den Jahren 2011 bis 2014 in ihrer Gesamtbewertung an die Europäische Kommission weiterhin eine jeweils „eingeschränkt positive“ Stellungnahme ab.

Die Europäische Kommission bewertete zwei Drittel der EU-weit 117 ESF-Programme – darunter auch Österreich – für das Jahr 2013 als „eingeschränkt positiv“.<sup>29</sup> Nur 13 ESF-Programme (11 %) wiesen uneingeschränkt funktionsfähige Verwaltungs- und Kontrollsysteme auf.

(6) Neben der Prüfbehörde hatten sich die Verwaltungs- und die Bescheinigungsbehörde auch selbst zu vergewissern, dass ihre (Teil-) Systeme funktionierten. Im Jahr 2011 wurden einige zwischengeschaltete Stellen daher mehrfach überprüft. Um den Aufwand der überprüften Stellen zu verringern, koordinierte die Bescheinigungsbehörde ihre Systemprüfungen ab dem Jahr 2012 mit jenen der Prüfbehörde.

**10.2** Der RH hielt kritisch fest, dass in der Referenzperiode 2010 bedeutende Systemmängel, v.a. im Bereich der Internen Kontrollen und Verfahren der Förderstellen bestanden, weshalb die Prüfbehörde die Sicherheit mehrerer Teilsysteme in die Kategorie 3 („erheblicher Verbesserungsbedarf“) einstufte. Auch in den Folgejahren stellte die Prüfbehörde – trotz des Aktionsplans – Mängel fest, weshalb sie ihre Bewertung durchwegs nur auf die Kategorie 2 („bestimmte Verbesserungen erforderlich“) anheb und in ihrer Gesamtbewertung an die Europäische Kommission jeweils eine „eingeschränkt positive Stellungnahme“ abgab. Allerdings wiesen auch EU-weit nur 13 von insgesamt 117 ESF-Programmen für das Jahr 2013 eine uneingeschränkt positive Bewertung auf, während zwei Drittel – darunter Österreich – eine eingeschränkt positive Bewertung erhielten.

Der RH wies auch kritisch darauf hin, dass die bei Systemprüfungen festgestellten Mängel in der Regel nicht nur Verstöße gegen EU-Vorschriften, sondern gleichermaßen auch gegen nationale Bestimmungen darstellten.

Er kritisierte ferner, dass die Prüfbehörde wegen der Vielzahl an involvierten Stellen in Summe 48 Systemprüfungen bzw. Follow-up-Prüfungen durchzuführen hatte und die EU-Vorgaben zudem auch Systemprüfungen seitens der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde erforderten. Eine geringere Anzahl involvierter Stellen hätte aus Sicht des RH die Anzahl der durchzuführenden Prüfungen verringert, womit den ESF-Programmbehörden Personalkapazitäten etwa für eigene Prü-

<sup>29</sup> Siehe European Commission, Annual Activity Report 2013, Employment, Social Affairs and Inclusion. Die Kommission stützte sich dabei auf Jahreskontrollberichte der Prüfbehörden der EU-27 (ohne Kroatien) sowie auf ihre eigenen Prüfungen in den Mitgliedstaaten.

## Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

fungstätigkeiten zur Verfügung gestanden wären. Der RH unterstrich daher seine Empfehlung in TZ 4, die ESF-Umsetzung in Österreich institutionell grundlegend zu vereinfachen.

### Vorhabensprüfungen

Umfang von Vorhabensprüfungen und jährliche Fehlerquoten

- 11.1** (1) Die jährlich zu prüfenden Vorhaben wählte die Prüfbehörde gemäß EU-Vorgabe mittels einer geeigneten Stichprobe aus den der Europäischen Kommission gemeldeten Ausgabenerklärungen der Projektträger eines Kalenderjahres (Referenzperiode<sup>30</sup>) aus. Folgende Abbildung illustriert den zeitlichen Ablauf der jährlichen Vorhabensprüfungen.

Abbildung 2: Ablauf der Vorhabensprüfungen (Beispiel Referenzperiode 2012 und 2013, Jahreskontrollbericht 2013 und 2014)



Quellen: Prüfhandbuch der Prüfbehörde 2014; Darstellung RH

Das BMASK beauftragte – in Umsetzung seines Aktionsplans (siehe TZ 6) – erstmals im Jahr 2011 die Statistik Austria mit der Ziehung einer einheitlichen Stichprobe<sup>31</sup> für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“.

<sup>30</sup> Die Referenzperiode entspricht dem Kalenderjahr, aus dem die Stichproben stammen. Die ausgewählten Vorhaben bzw. Ausgabenerklärungen wurden im Prüfzeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 geprüft. Der Jahreskontrollbericht 2013 über die Referenzperiode 2012 war bis Ende 2013 zu erstellen und der Kommission vorzulegen.

<sup>31</sup> nach Vorgaben der Prüfbehörde anhand eines statistischen Verfahrens (Methode der geschichteten Differenzschätzung)

(2) Die Stichproben aus den Referenzperioden 2009 bis 2013 umfassten in Summe 1.346 Vorhaben, davon knapp drei Viertel aus der mängelbehafteten Referenzperiode 2009. Mit zunehmender Systemsicherheit sank der Stichprobenumfang in den Folgejahren deutlich.

(3) Die jährlichen Fehlerquoten lagen für alle Referenzperioden bis 2012 jeweils unter der EU-Vorgabe von maximal 2 %<sup>32</sup>, für die Referenzperiode 2013 mit 2,5 % jedoch erstmals darüber. In ihrer Stellungnahme zum Jahreskontrollbericht 2014 ging die Prüfbehörde trotz der Fehlerquote von 2,5 % von einer mittleren Sicherheit (Kategorie 2) und einem niedrigen Restrisiko für die Ordnungsmäßigkeit aus. Zur Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme hielt sie fest, dass keine Hinweise auf gravierende Systemmängel vorlagen (Bereich AMS) oder dass diese bereits erkannt und behoben, die Abhilfemaßnahmen jedoch noch nicht für alle Vorhaben der Stichprobe wirksam geworden waren (Bereiche Sozialministeriumservice, Länder und BMBF). Die für die Fehlerquote von 2,5 % maßgeblichen finanziellen Fehler qualifizierte die Prüfbehörde für alle Bereiche (AMS, Sozialministeriumservice, Länder und BMBF) als größtenteils „Einzelfehler oder Fehler von geringem Wert“. Die Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Jahreskontrollbericht 2014 lag bei Ende der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht vor.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der jährlichen Fehlerquoten aufgeschlüsselt nach Bereichen:

<sup>32</sup> der im Referenzjahr bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben

**Tabelle 9: Umfang der Vorhabensprüfungen Referenzperioden 2009–2013**

Referenzperioden	Stichprobe gesamt	Stichprobenprüfungen im Bereich					jährliche Fehlerquote
		AMS	Sozialminis- teriumservice	BMBF	Länder	Verwaltungs- behörde	
Anzahl							in %
2009	961	821	102	16	22	0	1,71 <sup>1</sup>
2010	224	116	18	41	49	0	1,18 <sup>2</sup>
2011	76	76	0	0	0	0	1,31
2012	49	27	3	10	7	2	0,64
2013 <sup>3</sup>	36	14	5	9	8	0	2,50
<b>Summe</b>	<b>1.346</b>	<b>1.054</b>	<b>128</b>	<b>76</b>	<b>86</b>	<b>2</b>	–
<b>in %</b>	<b>100,0</b>	<b>78,3</b>	<b>9,5</b>	<b>5,6</b>	<b>6,4</b>	<b>0,2</b>	–

Rundungsdifferenzen möglich

- <sup>1</sup> Anteil rechtsgrundloser Ausgaben in der Stichprobe; Fehlerquote für 2009 mangels einheitlicher Stichprobenziehung nicht errechenbar
- <sup>2</sup> Die im Kontrollbericht 2010 ausgewiesene hochgerechnete Fehlerquote von 1,23 % wurde im Kontrollbericht 2011 aktualisiert und auf 1,18 % korrigiert.
- <sup>3</sup> Kontrollbericht 2014, Fassung 18. Dezember 2014 (vor Stellungnahme der Europäischen Kommission)

Quellen: BMASK, Prüfbehörde; Darstellung RH

(4) Knapp vier Fünftel aller geprüften 1.346 Vorhaben der Jahre 2009–2013 entfielen auf das AMS, davon ein hoher Anteil (etwa 93 %) auf AMS-Individualförderungen<sup>33</sup>, die durchschnittlich niedrige Förderbeträge und ein geringes Risiko aufwiesen. Ab der Referenzperiode 2011 verlagerte die Prüfbehörde den Schwerpunkt ihrer Prüfungen im Bereich des AMS auf größere und komplexere Projekte bzw. Werkverträge, bei denen von einem vergleichsweise höheren Risiko auszugehen war. Aus inhaltlichen Erwägungen entschied das BMASK, AMS-Individualförderungen im Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ nicht mehr anzubieten.

**11.2** Der RH betonte, dass knapp vier Fünftel der von der Prüfbehörde geprüften 1.346 Vorhaben der Jahre 2009 bis 2013 auf das AMS entfielen, davon ein hoher Anteil (93 %) auf risikoarme AMS-Individualförderungen. Die wenig risikoorientierte Stichprobenauswahl trug zu den geringen Fehlerquoten des ESF-Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ von jeweils unter 2 % für die Jahre 2009 bis 2012 maßgeblich bei. Ab dem Jahr 2011 legte die Prüfbehörde ihren Prüfungsschwerpunkt auf Projekte und Werkverträge. Der RH bemerkte kritisch, dass die Prüfbehörde in ihrem (vorläufigen) Jahreskontrollbericht 2014 erstmals einen Anstieg der Fehlerquote auf 2,5 % (Referenzperiode 2013) – und damit über der EU-Vorgabe von maximal 2 % –

<sup>33</sup> Die „Qualifizierungsförderung für Beschäftigte“ des AMS unterstützte v.a. die Weiterbildung von gering qualifizierten und älteren Beschäftigten.

verzeichnete. Vor diesem Hintergrund empfahl der RH dem B MASK, in der Abschlussphase des Programms 2007–2013 verstärkt auf die Einhaltung der programmrelevanten EU- und nationalen Vorschriften zu achten. Im Hinblick auf den Wegfall der risikoarmen AMS-Individualförderungen in der Periode 2014–2020 verwies er ferner auf seine Empfehlungen in TZ 26, einem potenziell höheren Fehlerrisiko in der Periode 2014–2020 durch geeignete Maßnahmen proaktiv entgegenzuwirken.

- 11.3** *Das B MASK nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis und teilte mit, dass die Europäische Kommission den Jahreskontrollbericht 2014 am 30. Jänner 2015 abgenommen habe.*

*Das B MASK betonte ferner, dass die Prüfbehörde zu Beginn der Programmperiode in der Ziehung ihrer statistischen Stichprobe alle Vorhabentypen gleichermaßen berücksichtigt habe. Mangels bereits durchgeführter System- und Vorhabensprüfungen sei nur so eine transparente Risikoabschätzung möglich gewesen. Eine nicht auf Prüfungsergebnissen beruhende Vorwegnahme der Risikobewertung hätte einen nicht zulässigen Eingriff in die Stichprobenziehung bedeutet.*

*Im Jahr 2012 habe die Prüfbehörde – auf Basis einer Risikobewertung und aufgrund guter Prüfergebnisse im Bereich der Individualförderungen des AMS – den Schwerpunkt auf risikoreichere Vorhaben gelegt. Aus Sicht des B MASK sei nicht nachvollziehbar, inwiefern diese Entscheidung der Prüfbehörde in direktem Zusammenhang mit den geringen Fehlerquoten der Referenzperioden 2011 und 2012 bzw. dem Anstieg der Fehlerquote in der Referenzperiode 2013 stehe.*

*Laut B MASK entfielen 73 % aller von der Prüfbehörde geprüften Vorhaben auf das Programm Qualifizierungsförderung für Beschäftigte (QfB). Dieser Anteil in den Stichproben sei im Verhältnis zu ihrem Gesamtumsatz (über 97 % aller gemeldeten Vorhaben) relativ gering. Alle anderen Vorhabentypen seien daher überproportional zu ihrem Anteil in der Grundgesamtheit geprüft worden.*

- 11.4** *Der RH entgegnete dem B MASK, dass die Prüfbehörde laut Protokoll zum Behörden-Jour-Fixe vom 25. Februar 2014 selbst darauf hinwies, „dass das AMS im Rahmen der laufenden Programmperiode aufgrund der Höhe der abgerechneten Individualförderungen und Werkverträge sehr wesentlichen Einfluss auf die guten (hochgerechneten) Fehlerquoten“ gehabt hatte. Der Wegfall dieses hohen Anteils an risikoarmen Förderungen veränderte das Fehlerrisikopotenzial in der Periode 2014–2020.*

### Inhalt von Vorhabensprüfungen

#### 12.1 Jede Vorhabensprüfung umfasste zwei Prüfungsaspekte:

- eine sogenannte „kleine Systemprüfung“ in Form mehrerer, jeweils auf die konkrete Stichprobe bezogener systemischer Prüfungsfragen, z.B. ob ein vollständiger Antrag vorlag;
- eine Förderfähigkeitsprüfung zur Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zur Erstattung aus ESF-Mitteln geltend gemachten Kosten bzw. getätigten Ausgaben anhand von Belegen, z.B. ob Kosten nachweislich in einem Projektzusammenhang standen.

Feststellungen systemischer Art im Rahmen von Vorhabensprüfungen hatten in der Regel weder finanzielle noch sonstige, über das Projekt hinausreichende Auswirkungen. Die Prüfbehörde nahm diese Fehler – z.B. mangelnde Dokumentation der Antragsprüfung – in ihr Feststellungsmonitoring auf und bewertete sie für das jeweilige Vorhaben als „einmalige Fehler“, auch wenn es sich bei der jeweils zuständigen Förderstelle um wiederholte Fehler handelte.

Zu den von der Prüfbehörde im Rahmen von Vorhabensprüfungen getroffenen Feststellungen systemischer Art ohne finanzielle Auswirkungen zählten insbesondere Verfahrensfehler wie z.B. die mangelnde Dokumentation von Verfahrensschritten sowie Nachvollziehbarkeit von Nachweisen.

#### **Beispiele für Feststellungen systemischer Art ohne finanzielle Auswirkungen (laut Jahreskontrollbericht und Feststellungsmatrix der Prüfbehörde):**

- **Ablauf des Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahrens**
  - Antragstellung, Genehmigung bzw. Abschluss des Fördervertrags erst nach Beginn des Vorhabens
  - beantragtes Projektbudget nur rudimentär aufgeschlüsselt, Budgetüberwachung auf Ebene der einzelnen Personal- bzw. Sachkostenarten nicht möglich
  - Meldung der Quartalsabrechnung vor der Durchführung einer FLC-Prüfung
- **mangelhafte Dokumentation, fehlende Nachweise**
  - mangelnde Dokumentation der Prüfungshandlungen der First Level-Kontrolle
  - mangelnde Dokumentation der Antragsprüfungshandlungen
  - keine Nachweise über Einhaltung der Publizitätsvorschriften
  - fehlende Einverständniserklärungen zur Veröffentlichung im Verzeichnis der Begünstigten
- **mangelnde Abstimmbarkeit der Kostenstelle bzw. Buchführungsunterlagen des Begünstigten mit den zur Abrechnung vorgelegten Kosten**

**12.2** Der RH erachtete die Aufnahme systemischer Prüfungsfragen in die Prüfungen von Einzelvorhaben als zweckmäßig, weil damit allfällige Schwächen in den Verfahren und Systemen der Förderstellen frühzeitig entdeckt und behoben werden konnten. Er bemängelte, dass das B MASK daraus im Allgemeinen jedoch keine, über die einzelnen Vorhaben hinausgehenden Schlussfolgerungen für Maßnahmen zur System- bzw. Verfahrensverbesserung zog. Der RH empfahl dem B MASK daher, aus systemischen Feststellungen im Rahmen der Vorhabensprüfungen periodisch Schlussfolgerungen zu ziehen und allfällige Verbesserungen der Verfahren bzw. der Systeme zeitnah umzusetzen.

**12.3** *Laut Stellungnahme des B MASK treffe nicht zu, dass es auf Kritiken zu Systemprüfungen und systematische Feststellungen im Rahmen von Vorhabensprüfungen nicht reagiert habe. Bei systemischen, in Vorgaben des B MASK begründeten Feststellungen seien entsprechende Anpassungen ehestmöglich erfolgt. Die vom RH angeführten Beispiele hätten ihre Ursache nicht in fehlenden oder unzureichenden Vorgaben des B MASK, sondern in deren Nichteinhaltung durch die überprüften Stellen.*

*Die Verwaltungsbehörde führe bereits seit Jahren Stichprobenprüfungen bei zwischengeschalteten Stellen durch, um grundsätzliche Probleme zu erkennen, und richte entsprechende Empfehlungen an die umsetzenden Stellen. Sofern diese keine Systemverbesserungen vornehmen würden, hätten sie allfällige Konsequenzen, wie z.B. Rückforderungen von Vorauszahlungen, zu tragen.*

**12.4** Der RH entgegnete dem B MASK, dass die ESF-Behörden aus systemischen Feststellungen im Rahmen der Vorhabensprüfungen – im Gegensatz zu Feststellungen bei Systemprüfungen – keine periodischen Schlussfolgerungen zogen und über das betreffende Vorhaben hinaus keine Maßnahmen zur Verbesserung der Verfahren bzw. der Systeme zeitnah umsetzten. Beispielsweise erfolgte eine Standardisierung der Antragsformulare erst aufgrund von Vorgaben der Europäischen Kommission für die Periode 2014–2020. Der RH hielt daher seine Empfehlung weiterhin aufrecht.

Systemische Fehler in Vorhabensprüfungen ohne finanzielle Auswirkungen

**13.1** (1) Bei mehreren vom RH ausgewählten Förderfällen hatte die Prüfbehörde fehlende oder wenig aussagekräftige Antragsprüfvermerke festgestellt und dies als systemischen Fehler der Förderstelle ohne finanzielle Auswirkung qualifiziert. Auch von der Förderstelle mangelhaft geprüfte Anträge konnten in der Folge jeweils zu integralen, verbind-

lichen Bestandteilen der Förderverträge werden. Allfällige Antragsmängel (z.B. unspezifische Vorhabensziele, ungenügend aufgeschlüsselte Kosten- und Budgetpläne) erschwerten im Zuge der weiteren Abwicklung v.a. die Abrechnungskontrolle, die Überprüfung der Zielerreichung sowie nachgängige Prüfungen.

(2) Gemäß Prüfhandbuch der Prüfbehörde umfasste der Antragsprüfvermerk der Förderstelle sieben Mindestinhalte, u.a. war dabei zum einen die Angemessenheit der Finanzierung, zum anderen jene der Zielsetzung zu beurteilen. Auf ein angemessenes Verhältnis der Mittel und Ziele stellte der Prüfvermerk nicht ab bzw. zählte die im Prüfhandbuch i.d.F. 2014 enthaltene Frage nach dem Ziel-Mittel-Verhältnis nicht zum Mindestinhalt des Antragsprüfvermerks.

(3) Standardisierte elektronische Antragsformulare, die geeignet waren, die Verfahrenseffizienz und Gebarungssicherheit zu verbessern, kamen in der Periode 2007–2013 noch nicht zur Anwendung.

- 13.2** Der RH kritisierte die Schwächen in der Antragsprüfung der Förderstellen, die die Prüfbehörde wiederholt aufzeigte, sowie den Umstand, dass mangelhafte Anträge zu integralen Vertragsbestandteilen werden konnten, wobei nicht plausibilisierte Plankosten und unspezifische Ziele in weiterer Folge auch die Beurteilung der Zielerreichung sowie der Zuschussfähigkeit der Ausgaben erschwerten. Der RH bemängelte ferner, dass die Fragen der Prüfbehörde zum Antragsprüfvermerk konzeptiv nicht auf die Angemessenheit der beantragten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Zielen abstellten.

Der RH empfahl dem BMASK, die Verfahrenseffizienz und Gebarungssicherheit durch standardisierte elektronische Antragsformulare zu verbessern. Er empfahl ferner, die Qualität der Anträge – ehe diese zu integralen Vertragsbestandteilen werden – durch ein entsprechendes Antragsprüfungsverfahren zu erhöhen, bei dem insbesondere die Angemessenheit der beantragten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und –ergebnissen zu beurteilen wäre.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei für die Strukturfondsperiode 2014–2020 bereits seit 2014, wie in den geltenden Verordnungen der EU (e-cohesion-Fähigkeit) vorgeschrieben, ein standardisiertes elektronisches Antragsprozedere in Vorbereitung. Die Umsetzung solle noch im Laufe des Jahres 2015 erfolgen.*

*Die Feststellungen des RH zum Antragsprüfungsvermerk seien nicht zutreffend, da die Checkliste der Prüfbehörde dazu zwei Fragen (nämlich Fragen 8 und 9) enthalte. Die Qualität der Anträge einer noch detail-*

*lierteren Prüfung zu unterziehen und gegebenenfalls zusätzliche Fragen in die Checkliste aufzunehmen, erscheine der Prüfbehörde jedoch durchaus zweckmäßig.*

**13.4** Der RH entgegnete dem B MASK, dass seine Feststellung zum Antragsprüfvermerk den fehlenden Zusammenhang der Fragen 8 und 9 betraf: Die Überprüfung des Ziel-Mittel-Verhältnisses (Frage 9) zählte nicht zu den Mindestinhalten des Antragsprüfvermerks (Frage 8). Der RH unterstrich die Bedeutung vollständiger, nachvollziehbarer Antragsdaten für die Qualität der gesamten Förderabwicklung und nahm die Absicht des B MASK (der Prüfbehörde), die Qualität der Anträge künftig genauer zu überprüfen, positiv zur Kenntnis.

**14.1** (1) Die Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG (siehe TZ 3) sah Mindestelemente<sup>34</sup> für eine rechtsverbindliche Zusage von ESF-Mitteln vor, die u.a. als Grundlage für Prüfungen – auch der Prüfbehörde – dienten. Die Einhaltung dieser Vorgaben war insbesondere auch deshalb geboten, weil aus fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusagen – mangels Rechtsgrund – kein Anspruch auf die Zahlung von ESF-Mitteln erwuchs.

(2) Die vom RH überprüften Förderverträge bzw. Werkverträge entsprechen nicht in allen Fällen den Mindestelementen der Art. 15a-Vereinbarung, wie folgende Beispiele illustrieren:

<sup>34</sup> Begünstigter, Inhalt der Vorhaben, zuschussfähige Ausgaben, Durchführungszeitraum inkl. Termine für Berichte, Nachweise und Belegschaftsbewahrung, Standort, Kosten- und Finanzierungsplan, Höhe der ESF-Mittel und Bedingungen für allfällige Mittelkürzung oder -rückzahlung, Rechtsvorschriften, zuständige Stelle für Abrechnung, Prüfung und Bestätigung, Zustimmung des Begünstigten zur Veröffentlichung der Förderdaten

## Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

### Beispiele für Mängel in ESF-Verträgen (laut BMASK-Unterlagen zu Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde):

#### Inhalt des Vorhabens, Gegenstand der ESF-Kofinanzierung

- Qualität der Anträge (integraler Bestandteil der Verträge) teilweise mangelhaft
- Plausibilität der Plankosten und Ziele teilweise nicht nachvollziehbar

#### Bedingungen für allfällige Kürzung der ESF-Mittel

- aliquote Kürzung variabler Kosten (z.B. bei Reduzierung des Projektumfangs) in mehreren Fällen unzulänglich geregelt

#### Bedingungen für allfällige Rückzahlung der ESF-Mittel

- keine präzise Regelung EU-spezifischer Rückforderungsgründe (z.B. im Falle von Fehlern, die nicht oder nur zum Teil dem Fördernehmer zuzurechnen sind)

#### Standort des Vorhabens oder räumlicher Wirkungsbereich

- in mehreren Fällen nicht nachvollziehbar

#### Begünstigter oder Gruppe von Begünstigten

- fehlende Adresse des bzw. der Begünstigten
- Verantwortung und Haftung von Begünstigtengruppen bzw. Netzwerken im Innenverhältnis teilweise nicht geregelt (z.B. Konsortialverträge der Partner)

#### Termin für Aufbewahrungsfrist von Unterlagen und Belegen

- unterschiedliche lange Fristen: z.B. Ende 2022, Ende 2023, Ende 2025

Die Prüfbehörde hatte zu den vom RH – anhand der Vertragsunterlagen und Vorhabensprüfberichte zu 14 ausgewählten Vorhaben – festgestellten Mängeln in ESF-Verträgen keine eigenen Prüffeststellungen getroffen.

**14.2** Der RH bewertete die von ihm überprüften ESF-Verträge als teilweise mangelhaft, weil sie die in der Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG vorgegebenen Mindestinhalte nicht in allen Fällen enthielten, insbesondere waren (aliquote) Mittelkürzungen unzulänglich geregelt und die Bedingungen für eine Rückzahlung von ESF-Mitteln zu wenig präzise, um eine verursachergerechte Rückforderung zu gewährleisten. Auch fehlten in mehreren Fällen die Adressen der Begünstigten, der Standort bzw. räumliche Wirkungsbereich von Vorhaben konnte nicht nachvollzogen werden und für die Aufbewahrung der Projektunterlagen galten unterschiedliche Fristen.

Der RH kritisierte, dass die Prüfbehörde zu keinem der vom RH als mangelhaft bewerteten Verträge Feststellungen getroffen hatte und empfahl dem BMASK (der Prüfbehörde) im Rahmen der „kleinen Systemprüfungen“ verstärkt auch auf die Behebung mangelhafter, v.a. finanziell relevanter Bestimmungen in den Verträgen bzw. integralen Vertragsbestandteilen hinzuwirken. Ferner empfahl er dem BMASK, die ESF-Musterverträge im Einklang mit den Vorgaben der Art. 15a-Ver-

einbarung zu standardisieren und die Bestimmungen für allfällige Rückzahlungen durch den Begünstigten – im Sinne des Verursacherprinzips – zu präzisieren. Hinsichtlich allfälliger Rückzahlungen der zwischengeschalteten Förderstellen verwies der RH auf seine Ausführungen und Empfehlungen in TZ 17.

- 14.3** *Das B MASK nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es betonte, dass bereits seit Jahren Vorgaben des B MASK bestünden, die die Bestimmungen der Art. 15a-Vereinbarung sowie die in die Verträge aufzunehmenden Elemente und die EU-spezifischen Rückforderungstatbestände berücksichtigten. Die vom RH beanstandeten Verträge wichen daher nicht nur von der Art. 15a-Vereinbarung, sondern auch von den Vorgaben des B MASK ab. Das B MASK (Verwaltungsbehörde) führe seit Jahren entsprechende Stichprobenprüfungen bei den zwischengeschalteten Stellen durch, es sei jedoch nicht möglich, jeden Einzelfall nachzuprüfen.*

*Zur Kritik, die Prüfbehörde habe Vertragsmängel nicht beanstandet, hielt das B MASK fest, dass die 15a-Vereinbarung diesbezüglich und ohne nähere Spezifizierung nur den Punkt „Inhalt der Vorhaben (Kofinanzierungsgegenstand)“ vorsehe. Die Checkliste der Prüfbehörde enthalte dazu die Fragen 19 und 20. Eine detaillierte Prüfung der Antragsqualität und gegebenenfalls Aufnahme zusätzlicher Fragen in die Checkliste erachte das B MASK (die Prüfbehörde) als durchaus zweckmäßig.*

- 14.4** Der RH entgegnete dem B MASK, dass die Mindestelemente gemäß Art. 12 Abs. 2 der Art. 15a-Vereinbarung auch als Grundlage für Kontrollen durch die Prüfbehörden dienen. Einige der vom RH beanstandeten Vertragsmängel wären auch gemäß der Checkliste der Prüfbehörde zu beanstanden gewesen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, mangelhafte Bestimmungen in den Verträgen, etwa Rückzahlungsverpflichtungen der Begünstigten, durch Standardisierung zu beheben.

- 15.1** (1) Der Fördervertrag sowie der Antrag eines vom RH anhand der Prüfdocumentation überprüften Projekts zur Integration arbeitsmarktferner und benachteiligter Personen in den Arbeitsmarkt sah als Ziel u.a. ein ausgewogenes Teilnahmeverhältnis von Frauen und Männern vor. Laut den Quartalsberichten des Fördernehmers an die Förderstelle verfehlte das Projekt dieses Ziel im Berichtszeitraum, weil der Frauenanteil jeweils nur zwischen 14 % bis maximal 20 % erreichte. Die den Quartalsberichten beigefügten Formulare zu den Erfolgsindikatoren des Projekts (u.a. nähere Angaben zu den teilnehmenden Personen,

nach Frauen und Männern getrennt) waren für keines der sechs Quartale befüllt.

(2) Der Projektträger<sup>35</sup> war laut Fördervertrag verpflichtet, allfällige Abweichungen im Zuge der Projektumsetzung der Förderstelle von sich aus zu melden. Die Kontrolle der Erreichung der Vorhabensziele oblag in erster Linie der zuständigen zwischengeschalteten Förderstelle (Amt der Kärntner Landesregierung) der Verwaltungsbehörde. Aus den dem RH vorliegenden Unterlagen der Prüfbehörde waren weder eine Meldung des Projektträgers noch Rückfragen der Förderstelle an den Projektträger ersichtlich.

(3) Die Prüfbehörde unterzog das Projekt einer Vorhabensprüfung, die ausdrücklich auch die Erfüllung geltender Bedingungen, u.a. der zu erreichenden Ziele umfasste. Sie stellte u.a. fest, dass die Antragsprüfung nicht dokumentiert war, beanstandete jedoch nicht die fehlende Zielerreichung, obwohl ihre Checkliste diesbezügliche Fragen vorsah.

**15.2** Der RH kritisierte, dass das in einem Fördervertrag vereinbarte Ziel einer ausgewogenen Teilnahme von Frauen und Männern laut Projektunterlagen zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd erreicht wurde. Eine Anpassung der vertraglichen Projektziele erfolgte nicht und auch allfällige Rückfragen und Prüfungen der Förderstelle waren nicht dokumentiert, etwa ob diese beim Projektträger eine Zielerreichung einmahnte. Ebenso blieben unvollständige Quartalsberichte des Projektträgers ohne dokumentierte Reaktion. Auch die Prüfbehörde traf in ihrer Vorhabensprüfung keine Feststellungen zu den Verfahrensmängeln der Förderstelle. Der RH empfahl dem BMASK sicherzustellen, dass die Förderstellen über geeignete Verfahren zur Gewährleistung der gebotenen Ziel- und Ergebnisorientierung in der ESF-Umsetzung verfügen und deren tatsächliche Anwendung in den Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde verstärkt kontrolliert wird.

**15.3** *Das BMASK erachtete in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, zukünftig die Ziel- bzw. Indikatorenerreichung in Bezug auf die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern einer verstärkten Prüfung zu unterziehen, wie dies auch die Verordnungen für die neue Programmperiode vorsehe, als zweckmäßig und beabsichtigte eine entsprechende Umsetzung. Diese Feststellung des RH habe jedoch nur einen von 14 Fällen betroffen, es sei daher nicht angemessen, generell auf Verfahrensmängel bei der Projektbegleitung zu schließen.*

<sup>35</sup> Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH, eine in den Jahren 2006 bis 2012 existierende, zu 60 % im Eigentum des Landes Kärnten stehende Gesellschaft, die Mitte 2012 aufgelöst wurde; siehe Bericht des RH, „LEADER 2007–2013 im Land Kärnten; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Kärnten 2015/3, TZ 3

- 15.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass er keine generalisierenden Schlussfolgerungen getroffen hatte. Seine Empfehlung zielte darauf ab, dass die Förderstellen in ihren Verfahren auf die Zielerreichung der geförderten Projekte achteten und die Prüfbehörde die tatsächliche Anwendung dieser Verfahren kontrollierte.

#### Förderfähigkeitsfehler mit finanziellen Auswirkungen

- 16.1** (1) Feststellungen aus Förderfähigkeitsprüfungen führten regelmäßig zu finanziellen Korrekturen (siehe TZ 17, Rückforderung von ESF-Mitteln) und wirkten sich zudem auf die hochgerechnete jährliche Fehlerquote des Programms aus (siehe TZ 11, Umfang der Vorhabensprüfungen und jährliche Fehlerquoten).

Bei Ausgaben, die zuvor bereits von der Abrechnungskontrolle der Verwaltungsbehörde (deren zwischengeschalteter Stelle) geprüft sowie von der Bescheinigungsbehörde bescheinigt und an die Europäische Kommission gemeldet worden waren, stellte die Prüfbehörde in ihren Vorhabensprüfungen der Referenzperioden 2010 bis 2012 u.a. folgende Fehler fest, die grundsätzlich nicht nur Verstöße gegen EU-Vorschriften, sondern auch gegen nationale Bestimmungen darstellten:

## Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

### **Beispiele für Fehler mit finanziellen Auswirkungen (laut Jahreskontrollberichten 2011 bis 2013 und Feststellungsmatrix der Prüfbehörde):**

#### **fehlerhafte Ermittlung von Personalkosten, z.B.:**

- Überzahlung über dem Kollektivvertrag
- fehlerhafte Berechnung von Leistungstagen
- mangelnde Projektstundenaufzeichnungen
- Berechnung der Stundensätze nicht auf Basis der tatsächlich geleisteten Jahres-Ist-Stunden, sondern auf Basis von Planwerten

#### **Anerkennung von inhaltlich nicht förderfähigen Kosten, z.B.:**

- Abfertigungsrückstellung
- Repräsentationskosten
- freiwillige Sozialleistungen
- Skonto
- Reisekosten, Verpflegskosten

#### **Anerkennung von außerhalb des Förderzeitraums liegenden Kosten, z.B.:**

- vor Antragstellung entstandene Projektkosten
- vor Projektbeginn entstandene Projektkosten

#### **Abrechnung von nicht anerkehbaren Kosten:**

- Kosten, die bereits in einer Gemeinkostenpauschale abgedeckt sind
- Kosten, für die kein Angemessenheitsnachweis vorliegt
- Kosten auf Basis unsachgerechter bzw. nicht nachvollziehbarer Umlage- bzw. Gemeinkostenschlüssel
- Kosten, die dem Projekt nicht zugeordnet werden können (z.B. fehlender Adressat)

#### **unvollständige Berücksichtigung von Einnahmen, z.B.:**

- Förderungen von anderen Stellen
- Zinserträge
- Guthaben aus Betriebskostenabrechnungen

Für die Referenzjahre 2009 bis 2013 resultierten aus Feststellungen der Prüfbehörde Rückforderungen i.H.v. rd. 1,47 Mio. EUR (Details siehe nachstehende TZ 17).

(2) Im Vergleich zu den systemischen Prüfungsfragen (siehe TZ 13 bis 15, systemische Fehler ohne finanzielle Auswirkungen) erfolgte die Förderfähigkeitsprüfung – auch bei Kleinstbetragsrechnungen – anhand detaillierter Formalmaßstäbe. Kürzungen erfolgten schon bei sehr geringen Beträgen, etwa 5,60 EUR bei Portokosten wegen fehlender Projektadressierung auf Postaufgabescheinen oder 0,80 EUR bei Kosten für geringwertige Wirtschaftsgüter wegen fehlendem Skontoabzug. Festlegungen über Mindestbeträge für zuschussfähige Ausgaben bestanden nicht.

**16.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die von der Prüfbehörde festgestellten Fehler mit finanziellen Auswirkungen häufig sowohl Verstöße gegen EU-Vorschriften wie auch gegen nationale Bestimmungen darstellten, z.B. fehlerhafte Personalkostenabrechnungen, nicht oder nur zum Teil berücksichtigte Projekteinnahmen sowie Kosten außerhalb des Förderzeitraums, ohne Projektbezug oder ohne angemessene Nachweise. Er kritisierte ferner, dass die gebotene Risikoorientierung bzw. Verhältnismäßigkeit bei Förderfähigkeitsprüfungen von Kleinstbetragsrechnungen und bei Kürzungen in Bagatellhöhe nicht immer beachtet wurde. Der RH empfahl daher dem B MASK, die Belegs- bzw. Förderfähigkeitsprüfungen etwa durch die Pauschalierung von Personal- bzw. Sachkosten sowie Festlegung von Mindestbeträgen für zuschussfähige Ausgaben zu vereinfachen. Er verwies auch auf seine Empfehlung in TZ 17, Mindestgrenzen für Rückforderungen vorzusehen.

**16.3** *Laut Stellungnahme des B MASK sei geplant, die Förderung von Vorhaben über Pauschalen in einer Sonderrichtlinie zu regeln. Dies sollte die Abwicklung von Vorhaben ausreichend vereinfachen, sodass eine gesonderte Regelung von Mindestbeträgen für zuschussfähige Ausgaben entbehrlich werde.*

*Zur Risikoorientierung und Verhältnismäßigkeit der Förderfähigkeitsprüfungen betonte das B MASK, dass gemäß EU-Haushaltsverordnung für die Ermittlung der Fehlerquote jeder Beleg eines Vorhabens (auch in formeller Hinsicht) zu prüfen sei bzw. jeder Zufallsfehler auf gleiche Weise in die Fehlerberechnung einfließe.*

**16.4** Der RH erachtete die Regelung der Pauschalförderungen im Rahmen einer Sonderrichtlinie für zweckmäßig. Mit Bezug auf die Förderfähigkeitsprüfungen entgegnete er dem B MASK, dass er keine Einschränkung der Einzelbelegsprüfungen empfohlen hatte sondern Pauschalen, um die Anzahl der zu prüfenden Kleinstbetragsbelege und damit auch den Verwaltungs- und Prüfungsaufwand zu verringern.

#### Rückforderungen

**17.1** (1) Bei 180 Vorhaben aus den Referenzperioden 2009 bis 2013 traf die Prüfbehörde finanzielle Feststellungen. Daraus resultierten Kürzungen der geltend gemachten Ausgaben i.H.v. rd. 1,47 Mio. EUR (ESF- und nationale Mittel). Bei der Hälfte der beanstandeten 180 Vorhaben machte die Kürzung weniger als rd. 1.650 EUR aus, bei knapp einem Fünftel mehr als 10.000 EUR.

## Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Im Verhältnis zum hohen Anteil der AMS-Vorhaben (über 78 %) an den insgesamt 1.346 Vorhabensprüfungen trug der Umsetzungsbereich AMS mit rd. 31 % unterproportional zu den 180 fehlerbehafteten Vorhaben bei. Alle anderen Umsetzungsbereiche hatten – gemessen am jeweiligen Anteil an den Vorhabensprüfungen – überproportional hohe Fehleranteile. Am stärksten ausgeprägt war dies im Umsetzungsbereich der Länder, der den geringsten Anteil (rd. 6 %) an den 1.346 Vorhabensprüfungen, jedoch den höchsten Anteil (rd. 33,3 %) an den 180 fehlerbehafteten Vorhaben aufwies. Den höchsten Anteil am Rückforderungsbetrag hatte das Sozialministeriumservice mit 35,7 %, gefolgt von den Ländern mit rd. 29,4 %.

Folgende Tabelle stellt die Verteilung der Rückforderungen nach Betragsgrößenklassen und Fallzahlen je Umsetzungsbereich sowie die Anteile der vier Umsetzungsbereiche an den Vorhabensprüfungen, den fehlerbehafteten Vorhaben und am Rückforderungsbetrag dar:

**Tabelle 10: Rückforderungen nach Betragsgrößen, Fällen und Umsetzungsbereichen (Referenzperioden 2009–2013)**

Rückforderungsbeträge	insgesamt	Umsetzungsbereiche				
		AMS	Sozialministeriumservice	BMBF	Länder <sup>2</sup>	
in EUR		Anzahl fehlerbehafteter Vorhaben				
unter 100	1.038	25	10	2	6	7
ab 100 bis unter 1.000	19.669	48	17	4	10	17
ab 1.000 bis unter 10.000	251.056	69	22	19	6	22
ab 10.000 bis unter 50.000	714.706	31	4	10	4	13
über 50.000	488.499	7	3	3	0	1
<b>Summe</b>	<b>1.474.967</b>	<b>180<sup>1</sup></b>	<b>56</b>	<b>38</b>	<b>26</b>	<b>60</b>
<b>Anteile der Umsetzungsbereiche an</b>		<b>in %</b>				
Vorhabensprüfungen (1.346)		100	78,3	9,5	5,6	6,4
fehlerbehafteten Vorhaben (180)		100	31,1	21,1	14,4	33,3
Rückforderungssumme (1.474.967 EUR)		100	27,7	35,7	7,2	29,4

<sup>1</sup> Die 180 Fälle umfassen auch einzelne, über die jährliche Stichprobe hinausgehende Vorhabensprüfungen (v.a. infolge von Prüfungen der Europäischen Kommission in Österreich); siehe auch TZ 11, Tabelle 9

<sup>2</sup> Die 60 Fälle, in denen die Prüfbehörde finanzielle Feststellungen traf, verteilten sich wie folgt auf die acht Länder (in Klammer jeweils durchschnittlicher Rückforderungsbetrag in EUR): Niederösterreich 15 Fälle (898 EUR), Oberösterreich elf Fälle (9.624 EUR), waff/Wien elf Fälle (7.716 EUR), Salzburg neun Fälle (8.286 EUR), Steiermark sieben Fälle (7.555 EUR), Tirol vier Fälle (8.952 EUR), Kärnten zwei Fälle (29.432 EUR), Vorarlberg ein Fall (7.363 EUR).

Quellen: BMASK, Prüfbehörde; Darstellung RH

Rückforderungen von weniger als 100 EUR wiesen 25 Vorhaben (14 %) auf; darunter 15 mit weniger als 50 EUR, ein Vorhaben mit nur 0,69 EUR. Im Verhältnis dazu beliefen sich die Verwaltungskosten pro Rückforderung auf zumindest rd. 100 EUR (Annahme: je 15-minütige Befassung von jeweils sechs Stellen<sup>36</sup>), in komplexeren Fällen jedoch auf ein Mehrfaches. Ab der Periode 2014–2020 erlaubten die EU-Vorschriften die Einführung einer Bagatellgrenze für Rückforderungen von 250 EUR.

(2) Die Verwaltungsbehörde (deren zwischengeschaltete Stelle) hatte nicht zuschussfähige Ausgabenbeträge vom Begünstigten zurückzufordern und dem ESF gutzuschreiben. Die ESF-Verträge der Begünstigten enthielten keine präzisen Bestimmungen zur Rückzahlung von ESF-Mitteln (siehe TZ 14). Einzelne zwischengeschaltete Stellen forderten diese Beträge daher nicht vom Begünstigten zurück, sondern erstatteten sie dem ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln. Die Voraussetzungen für eine allfällige Rückzahlung durch die zwischengeschaltete Stelle – etwa bei ihr zuzurechnenden Fehlern – waren vom BMASK allerdings ebenfalls nicht näher geregelt. Dies beeinträchtigte eine verursachergerechte Rückforderung. Für die Periode 2014–2020 beabsichtigte das BMASK, die EU-spezifischen Rückforderungstatbestände in einer ESF-Sonderrichtlinie zu präzisieren.

- 17.2** Der RH hob kritisch hervor, dass die Prüfbehörde in ihren jährlichen Vorhabensprüfungen bei 180 von insgesamt 1.346 überprüften Vorhaben aus den Jahren 2009 bis 2013 finanzielle Fehler feststellte, die zu Rückforderungen von in Summe rd. 1,47 Mio. EUR (ESF- und nationale Mittel) führten. Ein knappes Fünftel der 180 fehlerbehafteten Vorhaben wies Rückforderungen von über 10.000 EUR auf. Bei der Hälfte aller beanstandeten Fälle betrug die Rückforderung weniger als 1.650 EUR, bei 25 Vorhaben (14 %) sogar weniger als 100 EUR. Der RH kritisierte, dass sich die Verwaltungskosten pro Rückforderung auf zumindest rd. 100 EUR beliefen und empfahl dem BMASK, im Einklang mit den EU-Vorgaben für die Periode 2014–2020 einen Mindestbetrag für die Rückforderung von ESF-Mitteln festzulegen.

Der RH hob weiters kritisch hervor, dass ein überproportional hoher Anteil (33,3 %) der fehlerbehafteten Vorhaben in den Bereich der Länder fiel, obwohl ihr Anteil an den Vorhabensprüfungen nur rd. 6 % ausmachte und verwies dazu auf seine Empfehlung in TZ 26, einem allfällig höheren Fehlerrisiko in der Periode 2014–2020 entgegenzuwirken.

<sup>36</sup> drei Programmbehörden, zwei zwischengeschaltete Stellen, ein externer Dienstleister

## Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Der RH kritisierte ferner, dass einzelne zwischengeschaltete Stellen die zu Unrecht ausbezahlten ESF-Beträge – u.a. mangels präziser Vertragsbestimmungen für Fördernehmer bzw. fehlender Vorgaben des BMASK an Förderstellen – nicht von den Begünstigten zurückforderten, sondern dem ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln erstatteten. Dies gewährleistete keine verursachergerechte finanzielle Berichtigung. Der RH verwies hinsichtlich präziser Vertragsbestimmungen auf seine Empfehlung in TZ 14 und empfahl dem BMASK, in der geplanten ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 die EU-spezifischen Rückforderungsgründe näher zu definieren – darunter auch Fälle, in denen Rückzahlungen an den ESF durch die zwischengeschalteten Stellen zu erfolgen hätten –, um verursachergerechte Rückforderungen zu gewährleisten und sachlich nicht begründete Rückerstattungen an den ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln auszuschließen.

- 17.3** *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Möglichkeit der Einführung einer Bagatellgrenze für Rückforderungen prüfen werde.*

*Die Rückforderungsgründe zwischen Fördernehmer und zwischengeschalteter Stelle werde das BMASK in der Sonderrichtlinie 2014–2020 regeln. Die Vereinbarung der Verwaltungsbehörde mit den zwischengeschalteten Stellen regle eindeutig die unbeschränkte Haftung jeder dieser Stellen für die widmungsgemäße Mittelverwendung und Ordnungsmäßigkeit der kofinanzierten Operationen sowie alle denkbaren Rückforderungstatbestände. Nicht widmungsgemäß verwendete Mittel seien von den jeweiligen Stellen an die EU zurückzuzahlen, unabhängig vom speziellen Rückforderungsgrund und der Möglichkeit, sich beim Fördernehmer schadlos zu halten.*

- 17.4** Der RH erachtete die vom BMASK in Aussicht genommene Regelung der Rückforderung von ESF-Mitteln im Rahmen der Sonderrichtlinie 2014–2020 als zweckmäßig und unterstrich, dass seine Empfehlung vor allem darauf abstellte, dass die Kosten allfälliger Rückforderungen verursachergerecht getragen werden.

## Organisation und Kosten der Prüfbehörde

Zukauf externer Dienstleistungen

- 18.1** (1) Das BMASK beauftragte ab dem Jahr 2009 zunehmend externe Dienstleister (Wirtschaftsprüfungsunternehmen) mit der operativen Durchführung der Systemprüfungen (siehe TZ 8 bzw. 10) und jährlichen Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde (siehe TZ 11 und 12). Das BMASK begründete diese Entscheidung mit fehlenden eigenen Personalkapazitäten und Problemen der internen Personalrekrutierung sowie

mit der besseren Argumentierbarkeit von Sachausgaben gegenüber Personalausgaben (Aufnahmestopp im Bundesdienst). Den Motiven des BMASK für den Leistungszukauf standen jedoch auch finanzielle und nicht-finanzielle Risiken bzw. Nachteile gegenüber, wie in nachfolgender Tabelle beispielhaft dargestellt:

<b>Tabelle 11: Zukauf externer Prüfleistungen – Motive und Risiken</b>		
<b>Kriterium</b>	<b>Motive des BMASK</b>	<b>Risiken bzw. Nachteile</b>
<b>Leistung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufgabenerfüllung auch bei kurzfristigen Kapazitätsengpässen gewährleistet</li> <li>– rasche Verfügbarkeit von Prüfern (verwaltungsinterne Personalrekrutierung z.B. aus Innenrevisionen schwierig, u.a. wegen geringer Anreize für Höherqualifikation)</li> <li>– vermehrte Nachfrage (BMASK, BKA, Länder, Förderstellen u.a.) schuf qualitativ und quantitativ besseres Marktangebot an EU-Prüfungs-Know-how</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Letztverantwortung der Prüfbehörde und Haftung des Mitgliedstaats für die recht- und ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel (und Risiko finanzieller Sanktionen) ist nicht delegierbar</li> <li>– langfristiger Bedarf an Prüfern für mehrjährige ESF-Programme<sup>1</sup>: Abhängigkeit der Verwaltung von (wechselndem<sup>2</sup>) externem Know-how- und Kapazitätsaufbau</li> <li>– Gefahr eines Verlusts an Steuerungskompetenz</li> <li>– bei wiederholter Weiterbeauftragung bewährter externer Dienstleister: Gefahr eines wettbewerbsfreien Raums</li> <li>– potenzielle Rollenkonflikte bei Beauftragung externer Prüfer mit prüfungsrelevanten Beratungsleistungen (siehe TZ 23)</li> </ul>
<b>Kosten, Aufwand</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– EU-Vorschriften erlauben die Kofinanzierung externer Prüfkosten aus ESF-Mitteln (Technische Hilfe)</li> <li>– vom Auftraggeber beeinflussbare variable Kosten (Zahl der Prüfungen): je weniger zwischengeschaltete Stellen und je höher die Systemsicherheit, desto weniger Prüfungen (siehe TZ 10)</li> <li>– befristeter Sachaufwand, kein dauerhafter Personalaufwand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einstiegs- und Schulungskosten (vgl. TZ 8)</li> <li>– Tagsätze externer Dienstleister um bis zu 200 % über den Durchschnittskosten verwaltungsinthener Mitarbeiter (siehe TZ 19, Tabelle 12)</li> <li>– verminderter Nettonutzen: Qualitätsaufsicht wegen nicht delegierbarer Haftung und Letztverantwortung erfordert ausreichend verwaltungseigenes Personal (siehe TZ 7 bis 9)</li> <li>– Preisrisiko: ohne eigene Prüfkapazitäten und bei begrenzter Zahl an Marktanbietern (Oligopol) hat der öffentliche Nachfrager kaum Handlungsoptionen und muss bei dringendem Bedarf hohe Preisaufschläge akzeptieren (siehe TZ 21)</li> </ul>

<sup>1</sup> ESF-Programme seit dem EU-Beitritt Österreichs: 1995–1999, 2000–2006, 2007–2013, 2014–2020

<sup>2</sup> z.B. bei vergaberechtlich gebotener Neubeauftragung

Quelle: RH

(2) Mit Stand 2014 führten drei Wirtschaftsprüfungsunternehmen de facto alle operativen Kontrolltätigkeiten der Prüfbehörde durch.<sup>37</sup> Das BMASK sah sich nach eigenem Bekunden mangels ausreichender verwaltungsinterner Personalressourcen nicht in der Lage, kurzfristig auch nur einen Teil der operativen Aufgaben der Prüfbehörde selbst durchzuführen, umso mehr galt dies für eine allfällig steigende Zahl an Prüfungsfällen. Zudem erachtete das BMASK die Ressourcen der Prüfbehörde als in hohem Maße ausgelastet mit Tätigkeiten der Qualitätsaufsicht über externe Dienstleister. Für die Periode 2014–2020 sah das BMASK dennoch keine Veranlassung, die Organisation der Prüfbehörde, v.a. das Verhältnis von verwaltungsinternen und zugekauften Prüfungsleistungen, neu auszurichten.

(3) Obwohl eine Sonderrichtlinie – als Selbstbindung von fachlich zuständigen öffentlichen Verwaltungsstellen – eine verwaltungseigene Kernaufgabe darstellt, beauftragte die Prüfbehörde Anfang 2014 einen ihrer externen Dienstleister u.a. auch mit der Begutachtung eines BMASK-internen Entwurfs der für die Periode 2014–2020 geplanten ESF-Sonderrichtlinie.

**18.2** Der RH beurteilte die Entscheidung des BMASK, die operativen Prüftätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister auszulagern, kritisch, weil dies – wegen der Letztverantwortung und Haftung des BMASK für die ESF-Mittel – ein hohes Maß an Qualitätsaufsicht durch verwaltungseigenes Personal erforderte, womit sich der Nettonutzen aus dem Leistungszukauf verringerte. Zudem bestanden für das BMASK neben hoher Abhängigkeit von extern aufgebautem Know-how bzw. extern vorgehaltenen Kapazitäten auch Kostenrisiken. Der RH bemerkte ferner kritisch, dass das BMASK mit der Auslagerung verwaltungseigener Kernaufgaben Gefahr lief, an Verwaltungsfachwissen und Steuerungskompetenz zu verlieren.

Er kritisierte ferner, dass das BMASK Prüfungskapazitäten, die es für die Dauer der mehrjährigen ESF-Programme kontinuierlich benötigte, nicht durch interne Personalrekrutierung sondern durch externen Leistungszukauf bereitstellte, wobei der Personalbezug dieser Auszahlungen im Rechnungswesen des BMASK nicht aufschien. Damit bestand keine Transparenz über den tatsächlichen Personalressourceneinsatz der Prüfbehörde.

Der RH empfahl dem BMASK, die Leistungsanforderungen an die Prüfbehörde und die während der ESF-Programmperiode durchschnittlich benötigten Personalressourcen zu ermitteln und – nach Abwägung

<sup>37</sup> Mit der jährlichen Stichprobenziehung beauftragte das BMASK die Statistik Austria.

der mittel- und längerfristigen Vor- und Nachteile bzw. Kosten und Risiken – über das Verhältnis von eigener Leistungserbringung bzw. Leistungszukauf zu entscheiden. Aus Sicht des RH wären dabei mittel- und längerfristig benötigte Prüfungsressourcen – v.a. bei nicht delegierbarer Letztverantwortung und finanziellem Risiko – verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und –qualifizierung bereitzustellen und der Erhalt des verwaltungsinternen Fachwissens und der Steuerungskompetenz sicherzustellen. Der Einsatz externer Dienstleister wäre vorrangig auf temporäre Kapazitätsmängel, Arbeitsspitzen sowie temporär benötigte Qualifikationen zu beschränken.

- 18.3** *Das BMASK stimmte in seiner Stellungnahme grundsätzlich darin mit dem RH überein, dass die Auslagerung der operativen Prüftätigkeit an externe Dienstleister für das BMASK einen nicht unerheblichen Kostenfaktor darstelle. Jedoch sei das BMASK im Jahr 2009 vor der Situation gestanden, dass die Agenden der Prüfbehörde im Zuge der BMG-Novelle 2009 vom BMWFW ohne Personal zum BMASK transferiert worden seien. Im BMASK sei bis dahin nur die Prüfstelle für das Sozialministeriumservice angesiedelt gewesen, sodass innerhalb kürzester Zeit geeignetes zusätzliches Personal für die Integration der Prüfbehörde bereitzustellen und entsprechendes Know-how aufzubauen gewesen sei.*

*Zusätzliche Planstellen und Mitarbeiter seien ressortintern in die Prüfbehörde transferiert worden, soweit dies ohne Gefährdung anderer Arbeitsbereiche möglich gewesen sei. Eine weitere Aufstockung mit eigenen Mitarbeitern sei aufgrund der Einsparungsvorgaben beim Personal der Zentralstelle des BMASK nur langfristig möglich, weshalb weiterhin die Unterstützung durch externe Experten unumgänglich sei.*

*Die Leistung der externen Dienstleister beinhalte auch die Erstellung von Prüfberichten, die die Prüfbehörde abnehmen müsste. Die Abnahme erfolge nur unter der Voraussetzung eines umfangreichen Fachwissens der Prüfbehörde, zumal die Prüfbehörde die Letztverantwortung für die Berichte habe. Die Gefahr des Verlustes von Verwaltungsfachwissen könne somit ausgeschlossen werden, da mit der Auslagerung einer Tätigkeit nicht automatisch die Abgabe von Fachwissen einhergehe. Der Verlust von Steuerungskompetenz wäre ebenfalls nur dann zu erwarten, wenn keine Überwachung und Abnahme der Leistung stattfinden würde. Der Vorschlag des RH, nur temporär auf externe Dienstleister zurückzugreifen, sei nicht zweckmäßig, da die zugekaufte Leistung in hoher Qualität aufgrund der bestehenden personellen Restriktionen für das BMASK kontinuierlich erforderlich sei.*

## Organisation und Kosten der Prüfbehörde

**18.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass sich der finanzielle Effekt der Einsparung von BMASK-eigenem Personal um die Kosten des externen Leistungszukaufs verringerte. Durch den externen Leistungszukauf wurden überdies beträchtliche Ressourcen der Prüfbehörde für Zwecke der Qualitätsaufsicht gebunden. Insgesamt zog das BMASK aus dem externen Leistungszukauf keine Kostenvorteile gegenüber einer Leistungserbringung mit eigenem Personal. Die im Wettbewerb ermittelten Tagsätze der externen Dienstleister lagen deutlich über denen des internen Verwaltungspersonals (siehe Tabelle 12).

Da das BMASK selbst von einem kontinuierlichen Bedarf an Prüferleistung in einer hohen Qualität ausging, bekräftigte der RH seine Empfehlung, dafür mittel- bzw. langfristig internes Personal bereitzustellen.

### Werkverträge mit externen Dienstleistern

**19.1** (1) Im Zeitraum 2009 bis 2014 schloss das BMASK insgesamt sechs Werkverträge<sup>38</sup> – überwiegend Rahmenwerkverträge – über die Durchführung von Vorhabens- und Systemprüfungen der Programmperiode 2007–2013 ab. Drei dieser Werkverträge aus den Jahren 2009 bzw. 2010 enthielten ein von der Prüfungsdauer abhängiges Entgelt nach Tag- bzw. Stundensätzen. In einem Fall hingen die Stundensätze auch von der Qualifikation der Prüfer ab. Die Entgelte über die grundsätzlich ähnlichen Leistungen unterschieden sich deutlich und lagen um bis zu 200 % über dem durchschnittlichen Tagsatz von Verwaltungsbediensteten.

Tabelle 12: Tagsätze externer Dienstleister gemäß Werkvertrag			
Dienstleister	Leistung (programmumsetzende Stelle)	Vertragsdauer	Tagsatz inkl. USt in EUR <sup>1</sup>
<b>A</b>	Vorhabensprüfungen (AMS)	2010–2015	702
<b>B</b>	Systemprüfungen (Länder)	2010–2015	876 <sup>2</sup>
<b>C</b>	Vorhabensprüfungen (Länder, Sozialministeriumservice); Systemprüfungen (Sozialministeriumservice, BMBF, Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde)	2009–2015	1.336 <sup>3</sup>
verwaltungsinterne Tagsätze – Allgemeine Verwaltung, Vertragsbedienstete bzw. Beamte <sup>4</sup>			
Akademiker, Höherer Dienst 2 (z.B. Abteilungsleiter)		Jahr 2013	594 bis 729
Akademiker, Höherer Dienst 3			447 bis 593

<sup>1</sup> Tagsätze unterlagen Preisanpassungsklauseln und wurden wiederholt adaptiert.

<sup>2</sup> Mischstundensatz; Auftragsentgelt mit einem vereinbarten Höchstbetrag gedeckelt

<sup>3</sup> kalkulierter Mischsatz gemäß Anbot

<sup>4</sup> durchschnittlicher Personalaufwand pro Jahr (1.680 Leistungsstunden), inkl. 35 % betrieblicher Sachaufwand (15 % Sachaufwendungen, 20 % Gemeinkosten), ohne kalkulatorische Zuschläge

Quellen: Werkverträge des BMASK; Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung des BMF (WFA-FinAV), BGBl. II Nr. 61/2014; Anlage 1 zum Beamten-Dienstrechtsgesetz (Richtverwendungen); Darstellung RH

<sup>38</sup> einschließlich Eintritt des BMASK in eine vom AMS geschlossene Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2010

(2) In zwei Werkverträgen aus den Jahren 2012 bzw. 2014 (jeweils mit Laufzeit bis Jahresende 2016) vereinbarte das BMASK jeweils Pauschalsätze zur Abgeltung des Gesamtaufwands je Vorhabensprüfung. Die Entgelthöhe errechnete sich als Prozentsatz des Prüfungsvolumens<sup>39</sup>. Die Prozentsätze variierten je nach den bereichstypischen Vorhabensgrößen und Prüfungsvolumina.

(3) Die Kosten einer Prüfung standen bei Tagsatz-Honoraren – je nach Zeitaufwand – erst bei Prüfungsende fest, dagegen waren sie bei Pauschalsatz-Honoraren vorab kalkulierbar und fix. Dies erhöhte für das BMASK die Planungssicherheit und erübrigte detaillierte Stundennachweise, womit sich auch die Rechnungskontrolle vereinfachte.

(4) Pauschalentgelte bergen tendenziell das Risiko, dass der Auftragnehmer seinen Aufwand zu Lasten der Qualität, etwa Prüfungsumfang und -tiefe, minimiert. Folgende Tabelle stellt Vorteile und Risiken aus Auftraggebersicht einander gegenüber:

Tabelle 13: Honorarmodelle im Vergleich		
Modell	Vorteil für Auftraggeber	Risiko für Auftraggeber
Tagsätze	Qualität gesichert, erhöhter Prüfaufwand wird fallspezifisch abgegolten	Auftragnehmer hat weniger Veranlassung, seinen Aufwand gering zu halten oder allfällige Effizienzgewinne mit dem Auftraggeber zu teilen, Gesamtpreis kann daher steigen
Pauschalsätze	Preis gedeckelt, auch bei allfällig höherem Prüfaufwand im Einzelfall	Auftragnehmer wird versuchen, seinen Aufwand im Rahmen seines Pauschalsatzes zu halten, Qualität der Leistung kann daher sinken

Quelle: RH

Das BMASK begegnete dem Qualitätsrisiko mit umfassenden Maßnahmen zur Qualitätssicherung (siehe TZ 8 f.). Zudem erlaubten beide Werkverträge für nicht näher spezifizierte, über den Umfang der Vorhabensprüfungen hinausgehende Beratungsleistungen (siehe TZ 20, Abbildung 3) auch eine Abgeltung nach Stundensätzen. Eine periodische Evaluierung der Angemessenheit der Pauschalsätze sah das BMASK nicht vor.

**19.2** Der RH kritisierte, dass die Entgelte der externen Dienstleister der Prüfbehörde gemäß Werkverträgen der Jahre 2009 bzw. 2010 (jeweils bis Jahresende 2015) um bis zu 200 % über den durchschnittlichen Tagsätzen von vergleichbar qualifizierten Verwaltungsbediensteten lagen und der Wettbewerb der Anbieter gegenüber den verwaltungsinternen Tagsätzen

<sup>39</sup> Beispielsweise ergab ein Pauschalsatz von 5 % bei einem Projekt mit 10.000 EUR Prüfungsvolumen ein Entgelt von 500 EUR.

daher keine Kostenvorteile für das BMASK bewirkte. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen zum Einsatz externer Dienstleister in TZ 18.

Der RH hielt fest, dass die in den Jahren 2012 bzw. 2014 (jeweils bis Jahresende 2016) abgeschlossenen Werkverträge mit Leistungsabgeltung auf Basis von Pauschalsätzen für das BMASK zwar die Planbarkeit der Kosten je Prüfvorhaben verbesserten und den internen Aufwand für die Rechnungskontrolle reduzierten. Pauschalsätze bargen tendenziell jedoch das Risiko einer Qualitätsminderung. Der RH bemängelte daher, dass das BMASK keine periodische Beurteilung der Angemessenheit der Pauschalsätze vorsah, um als Auftraggeber dem Risiko eines wachsenden Informationsdefizits zu begegnen. Er empfahl dem BMASK, die Pauschalentgelte im Hinblick auf die angestrebte Leistungsqualität periodisch zu evaluieren, z.B. durch Prüfungen mit eigenem Personal, um zuverlässige Informationen über den Aufwand und allfällige Effizienzpotenziale zu gewinnen.

**19.3** *Laut Stellungnahme des BMASK könne im Fall der Pauschalabrechnungen ein Qualitätsverlust jedenfalls ausgeschlossen werden, da die Prüfungen nach den Standards und Checklisten des Prüfhandbuchs durchzuführen seien. Die Abnahme der unterfertigten Berichte und Checklisten erfolge nur bei Erfüllung der Vorgaben der Prüfbehörde in entsprechend hoher Qualität. Mit den ganzjährig erforderlichen Prüfbegleitungen sowie der Leistungsabnahme durch die Prüfbehörde erfolge gleichzeitig auch eine periodische Evaluierung der Angemessenheit der Pauschalsätze.*

**19.4** Der RH nahm die Absicht des BMASK, die Angemessenheit der Pauschalsätze u.a. im Zuge der Prüfbegleitung zu evaluieren, zur Kenntnis.

Kosten der Behebung  
von Systemmängeln

Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde

**20.1** (1) Die Prüfbehörde und ihre ehemaligen Prüfstellen beschäftigten im Zeitraum 2009 bis 2013 für beide ESF-Programme rd. 7,1 VZÄ, davon näherungsweise rd. 5,5 VZÄ<sup>40</sup> für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“. Der Personalstand der für beide ESF-Programme<sup>41</sup> benannten Prüfbehörde stellte sich im Zeitraum 2009 bis 2014 wie folgt dar:

<sup>40</sup> nach dem Verhältnis der Vorhabensprüfungen (77 : 23) für beide Programme

<sup>41</sup> Das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ des BMASK war deutlich größer als das Programm „Phasing-Out Burgenland 2007–2013 – ESF“. Der Anteil des ersten an der Summe beider Programmbudgets betrug rd. 94 %, der Anteil an der Summe aller Vorhabensprüfungen im Zeitraum 2010 bis 2014 dagegen nur rd. 77 %.

**Tabelle 14: Personalstand der ESF-Prüfbehörde einschließlich Prüfstellen 2009 bis 2014**

Programme „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ und „Phasing-Out Burgenland 2007–2013 – ESF“	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt 2009–2014
	VZÄ im Jahresdurchschnitt						VZÄ
<b>Personalstand gesamt</b>	<b>5,2</b>	<b>6,2</b>	<b>8,8</b>	<b>9,0</b>	<b>7,8</b>	<b>5,7</b>	<b>7,1</b>
<i>davon</i>							
<i>Prüfbehörde im BMASK<sup>1, 2</sup></i>	<i>2,3</i>	<i>3,3</i>	<i>5,9</i>	<i>7,0</i>	<i>5,9</i>	<i>5,7</i>	<i>5,0</i>
<i>Prüfstelle BMBF<sup>3</sup></i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>0,0</i>	<i>1,6</i>
<i>Prüfstelle AMS<sup>1</sup></i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Werte für beide ESF-Programme (BMASK, Burgenland); BMASK- und AMS-Prüftätigkeiten sind programmweise etwa im Verhältnis 77 : 23 zuordenbar; kostenmäßige Zuordnung siehe Tabelle 15.

<sup>2</sup> Jahr 2009: Schätzwert des BMASK

<sup>3</sup> Die ehemalige Prüfstelle im BMBF war nur für das ESF-Programm des BMASK beauftragt und bediente sich keiner externen Dienstleister; Schätzwert des BMASK.

Quellen: BMASK; Darstellung und Berechnungen RH

Zur Behebung der Systemmängel (v.a. Prüfungsrückstände) und Verbesserung der Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeit externer Dienstleister stieg der Personalstand der Prüfbehörde einschließlich Prüfstellen von 5,2 VZÄ im Jahr 2009 vorübergehend auf 9 VZÄ (2012) und sank danach auf 5,7 VZÄ (2014). Mit Auflösung der ehemaligen Prüfstelle im BMBF erfolgte zugleich eine Auslagerung von bis Ende 2013 noch verwaltungsintern erbrachten Prüftätigkeiten auf externe Dienstleister. Der Aufgabenschwerpunkt der internen Mitarbeiter der Prüfbehörde verlagerte sich deutlich von einem nennenswerten Anteil eigener operativer Prüfungstätigkeit (Jahr 2009: 5,2 VZÄ) zu einer vorwiegenden Tätigkeit der Qualitätsaufsicht (Jahr 2014: 5,7 VZÄ). Der RH ermittelte die verwaltungsinternen Personalausgaben mit rd. 2,81 Mio. EUR.

(2) Die Entgelte der externen Dienstleister der Prüfbehörde im BMASK und der vormaligen Prüfstelle AMS für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ beliefen sich im Zeitraum 2009 bis 2014 auf insgesamt rd. 3,03 Mio. EUR. Davon entfielen rd. 46 % (1,39 Mio. EUR) auf das Jahr 2011, in dem sich die Entgelte externer Dienstleister zur Umsetzung des BMASK-Aktionsplans (siehe TZ 6) gegenüber dem Jahr 2010 (rd. 450.000 EUR) mehr als verdreifachten. Mit der Verbesserung des Systems sank die Zahl der Vorhabensprüfungen (siehe TZ 11) und reduzierten sich die Auszahlungen, wie nachstehende Tabelle zeigt:

## Organisation und Kosten der Prüfbehörde

Tabelle 15: Auszahlungen <sup>1</sup> für Zwecke der Prüfbehörde 2009 bis 2014							
Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe 2009–2014
	in Mio. EUR						
internes <sup>2</sup> Personal	0,35	0,42	0,58	0,58	0,51	0,36	2,81
externe Dienstleistungen, davon für	0,03	0,45	1,39	0,72	0,13	0,31	3,03
<i>Prüfbehörde BMASK</i>	<i>0,03</i>	<i>0,40</i>	<i>1,04</i>	<i>0,72</i>	<i>0,13</i>	<i>0,31</i>	<i>2,62</i>
<i>Prüfstelle AMS</i>	<i>0,00</i>	<i>0,05</i>	<i>0,35</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,41</i>
<b>Summe</b>	<b>0,38</b>	<b>0,87</b>	<b>1,97</b>	<b>1,30</b>	<b>0,64</b>	<b>0,67</b>	<b>5,84</b>
Anteil externer Dienstleistungen in %	7,6	51,7	70,5	55,2	19,8	46,6	51,9

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> bis 2012 „Ausgaben“, ab 2013 „Auszahlungen“

<sup>2</sup> RH-Kalkulation gemäß Kundmachungen des BMF betreffend die Werte für den durchschnittlichen Personalaufwand der Jahre 2009 und 2013

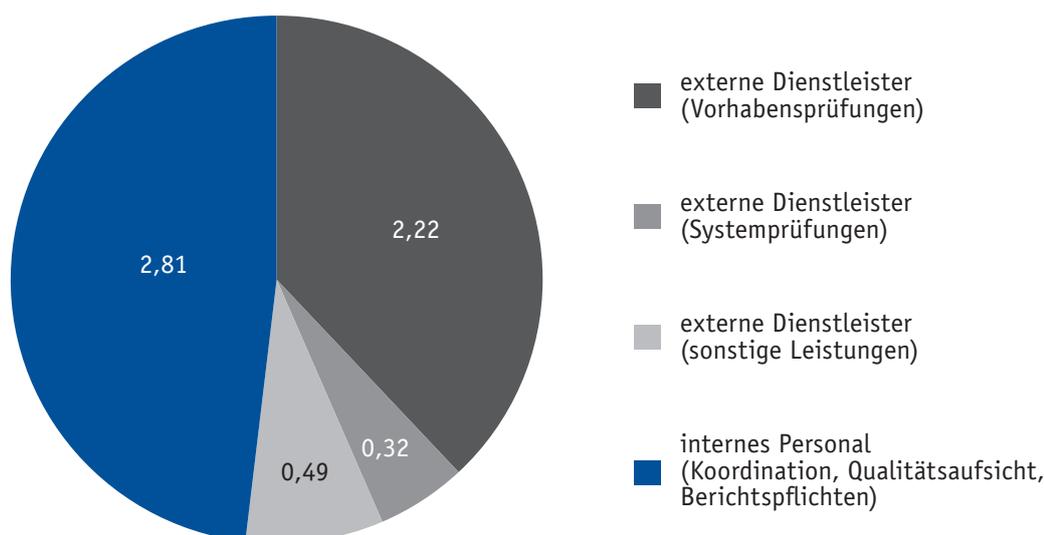
Quellen: BMASK, Prüfbehörde; BGBl. II Nr. 126/2010; BGBl. II Nr. 61/2014; Berechnungen und Darstellung RH

Insgesamt stiegen die der Prüfbehörde zuordenbaren Auszahlungen vom Jahr 2010 (rd. 870.000 EUR) auf das Jahr 2011 (1,97 Mio. EUR) – infolge des BMASK-Aktionsplans zur Behebung der im Herbst 2010 von der Europäischen Kommission festgestellten Mängel – um mehr als das Doppelte. Über 70 % der Auszahlungen des Jahres 2011 entfielen auf externe Dienstleistungen.

(3) Die Gesamtauszahlungen von 5,84 Mio. EUR im Zeitraum 2009 bis 2014 verteilten sich – wie nachfolgende Abbildung zeigt – etwa je zur Hälfte auf verwaltungsinternes Personal<sup>42</sup> und Entgelte externer Dienstleister:

<sup>42</sup> ohne kalkulatorische Zuschläge (z.B. anteilige Kosten für IT, Raumnutzung)

Abbildung 3: Gesamtauszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde  
(Referenzperioden 2009–2014, in Mio. EUR)



Quellen: B MASK; Darstellung und Berechnungen RH

Von den zugekauften Dienstleistungen entfielen über zwei Drittel (rd. 2,2 Mio. EUR) auf die jährlichen Vorhabensprüfungen (siehe TZ 11 f.), knapp 11 % (rd. 320.000 EUR) auf Systemprüfungen (siehe TZ 10) und knapp 16 % (rd. 490.000 EUR) auf sonstige Leistungen zur Unterstützung und Beratung der Prüfbehörde, z.B. Stichprobenziehung, Erarbeitung eines Prüfhandbuchs, Teilnahme an Sitzungen, Prüfungsvorbereitung und Begutachtungen.

(4) Das B MASK beabsichtigte, einen Teil seiner Auszahlungen für Entgelte an externe Dienstleister in EU-konformer Weise auch aus ESF-Mitteln zu finanzieren, reservierte jedoch im Zuge der Programmfinanzplanung für die Zwecke der Prüfbehörde keine Mittel aus der Technischen Hilfe des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“. Zudem erachtete es Anfang 2014 laut internen Dokumenten nur einen Betrag von voraussichtlich rd. 540.000 EUR als ESF-kofinanzierbar, u.a. weil laut Prüfbehörde die sachliche und rechnerische Prüfung der bereits getätigten Ausgaben umfangreich und die Erstellung der Berichte über die Kontrolle der Abrechnungen sehr aufwendig gewesen wäre. Bis Ende 2014 erfolgten die Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde vorerst allein aus nationalen Budgetmitteln.

- 20.2** Der RH hielt fest, dass sich die Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde im Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ im Zeitraum 2009 bis 2014 auf rd. 5,84 Mio. EUR beliefen, davon entfielen knapp 52 % auf den Zukauf von externen Dienstleistungen. Infolge des Aktionsplans des BMASK zur Behebung der im Herbst 2010 festgestellten Systemmängel von 2010 auf 2011 verdoppelten sich die Auszahlungen vorübergehend, jene für extern zugekaufte Leistungen verdreifachten sich sogar kurzfristig.

Der RH hob kritisch hervor, dass das BMASK in seiner Programmfinanzplanung keine ESF-Mittel für Zwecke der Prüfbehörde reservierte und deren Finanzierung bis Ende 2014 zur Gänze aus nationalen Budgetmitteln erfolgte, u.a. weil die Inanspruchnahme von ESF-Mitteln laut BMASK zu verwaltungsaufwendig gewesen wäre. Der RH empfahl dem BMASK, die in der Periode 2007–2013 geleisteten Entgelte an externe Dienstleister der Prüfbehörde anteilig auch aus ESF-Mitteln zu finanzieren und in der Programmperiode 2014–2020 für Zwecke der Prüfbehörde ESF-Mittel (Technische Hilfe) in angemessener Höhe zu reservieren.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMASK nehme es die Empfehlung zur Kenntnis, teilte aber mit, dass die Kosten für externe Dienstleister nicht rein national finanziert würden. Eine der nächsten Ausgabenmeldungen werde Kosten der Prüfbehörde i.H.v. ca. 600.000 EUR enthalten, die im Rahmen der Technischen Hilfe kofinanziert würden.*
- 20.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass die Kosten für externe Dienstleister bis Ende Dezember 2014 zur Gänze aus nationalen Budgetmitteln getragen wurden. Er nahm die nunmehr beabsichtigte Inanspruchnahme von ESF-Mitteln im Ausmaß von rd. 20 % der bis Ende 2014 angefallenen Kosten (insgesamt rd. 3,03 Mio. EUR) zur Kenntnis.

### Direkte und indirekte Kosten

- 21.1** (1) In Umsetzung des BMASK-Aktionsplans (siehe TZ 6, Tabelle 5) hatte die Prüfbehörde der Europäischen Kommission fristgerecht bis Mitte April 2011 einen ergänzten Jahreskontrollbericht 2010 vorzulegen. Dies erforderte eine Aufarbeitung der Prüfungsrückstände unter hohem Zeitdruck, u.a. waren zwei Drittel der 961 Vorhabensprüfungen der Referenzperiode 2009 (vgl. TZ 11, Tabelle 9) im ersten Quartal 2011 durchzuführen.

(2) Zur Behebung dieser Prüfungsrückstände traf das AMS im Auftrag des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,

Rudolf Hundstorfer, Ende 2010 mit einem der externen Dienstleister des AMS eine Zusatzvereinbarung. Dieser veranschlagte aufgrund des Prüfungsumfanges und des hohen Zeitdrucks in seiner Kostenschätzung für zusätzliches Personal und Überstunden einen rund doppelt so hohen Tagsatz wie in einer vergleichbaren anderen Vereinbarung vorgesehen (siehe Tabelle 12 in TZ 19). Der externe Dienstleister konnte die zusätzlichen Leistungen termingerecht erbringen und folglich auch der Prüfbehörde der Europäischen Kommission den ergänzten Jahreskontrollbericht 2010 fristgerecht übermitteln.

(3) Darüber hinaus verursachte die Behebung der von der Europäischen Kommission im Herbst 2010 festgestellten Systemmängel insbesondere im Jahr 2011 weitere direkte und indirekte Kosten:

- Rückstände bei Systemprüfungen und Erhöhung des Stichprobenumfangs:
  - zusätzliche externe und interne Ressourcen für ausständige Systemprüfungen bzw. zur Wiederholung qualitativ mangelhafter Prüfungen;
  - in Systemprüfungen festgestellte Mängel erhöhten den Stichprobenumfang für Vorhabensprüfungen der nachfolgenden Referenzperiode;
- Zahlungsstopp und Zwischenfinanzierung von ESF-Mitteln:
  - nationale Zwischenfinanzierungen von rd. 70 Mio. EUR infolge der etwa einjährigen Unterbrechung bzw. Aussetzung von ESF-Zahlungen;
- Beratungsentgelte für Qualitätsverbesserung und Systemanpassungen:
  - externe Unterstützung, z.B. bei der Erstellung eines Prüfhandbuchs und bei vergaberechtlichen Fragen;
- Zeitdruck:
  - hohe Preisaufschläge für kurzfristigen Bedarf an externen Dienstleistungen;
  - nachträgliche Berichtigung mangelhafter Prüfungen.

**21.2** Der RH verwies kritisch auf die zu Beginn der Programmperiode aufgetretenen Verzögerungen in der Programmumsetzung und Systemmängel, derentwegen das BMASK in den ersten Monaten des Jahres 2011 der Vermeidung einer allfällig drohenden EU-Finanzkorrektur und Behebung der Prüfungsrückstände höchste Priorität einräumen musste. Er kritisierte, dass das BMASK aufgrund früherer Versäumnisse sowie mangels eigener Prüfkapazitäten kurzfristig auch hohe Preisaufschläge externer Dienstleister akzeptieren musste. Der RH verwies auf seine grundsätzlichen Ausführungen zum Zukauf externer Leistungen in TZ 18 und bekräftigte seine diesbezügliche Empfehlung, wonach mittel- und längerfristig benötigte Prüferressourcen verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und -qualifizierung bereitstellen wären.

Angesichts der insgesamt beträchtlichen, bis Ende 2014 vorwiegend aus nationalen Budgetmitteln getragenen direkten und indirekten Kosten zur Behebung der von der Europäischen Kommission im Jahr 2010 festgestellten Systemmängel unterstrich der RH – unter Verweis auf TZ 3 (gestiegene EU-Anforderungen) und TZ 4 (erhöhtes Fehlerrisiko der heterogenen nationalen ESF-Umsetzung) – mit Nachdruck die Bedeutung eines funktionsfähigen, möglichst robusten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Im Hinblick auf die beträchtlichen direkten und indirekten Kosten zur Behebung von Systemmängeln empfahl der RH dem BMASK, für die Periode 2014–2020 alle kurzfristig möglichen Schritte zur Systemvereinfachung und Verringerung systeminhärenter Risiken zu prüfen und auszuschöpfen.

**21.3** *Laut Stellungnahme des BMASK seien einige Schritte zur Systemvereinfachung für die Periode 2014–2020 bereits vor der Prüfung durch den RH umgesetzt worden. So sei die Anzahl der umsetzenden Stellen reduziert worden, da das AMS und der Bereich Wissenschaft nicht mehr an der Umsetzung des ESF beteiligt seien. Ebenso sei die Anzahl der in Österreich umgesetzten ESF-Programme und damit der Verwaltungsbehörden halbiert worden. Das Programmvolumen sei im Vergleich zur vorangegangenen Strukturfondsperiode durch die Anpassung der Kofinanzierungssätze ebenfalls optimiert worden, um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Hinsichtlich weiterer Vereinfachungen (Pauschalen sowie involvierte Stellen) verwies das BMASK auf seine Stellungnahmen zu TZ 4 und 16.*

**21.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass die genannten Systemvereinfachungen nicht im gleichen Maße zur Verringerung der systeminhärenten Risiken führten. Mit dem Ausscheiden des AMS endete auch die bisher hohe Konzentration der ESF-Mittel auf Maßnahmen mit geringem Fehlerrisiko. Mit dem ESF-Programm 2014–2020 verteilten

sich die ESF-Mittel breiter auf die Länder, das BMBF und das BMASK. Ebenso vergrößerte sich die Bandbreite der Maßnahmen (siehe TZ 26).

**22.1** Das BMASK bediente sich zur Lösung rechtlicher Fragestellungen in der Regel der eigenen Rechtsabteilung und allenfalls auch der Finanzprokurator. Als die Prüfbehörde die Agenden der Prüfstelle AMS im Oktober 2011 übernahm, stellten sich vergaberechtliche Fragen bezüglich des Einstiegs des BMASK in einen bestehenden Rahmenwerkvertrag (siehe TZ 7). Das BMASK beauftragte in diesem Zusammenhang eine Rechtsanwaltskanzlei, wobei eine aktenmäßig dokumentierte Begründung, weshalb diese Rechtsfrage weder verwaltungsintern noch mit Unterstützung der Finanzprokurator geklärt werden konnte, fehlte.

**22.2** Der RH erachtete die Vorgangsweise des BMASK, Rechtsfragen im Allgemeinen intern bzw. mit Unterstützung der Finanzprokurator zu lösen, als zweckmäßig, bemängelte jedoch, dass das BMASK die Gründe für die Beauftragung externer Dienstleister nicht immer schriftlich und nachvollziehbar festhielt. Er empfahl dem BMASK, die Gründe für die Beiziehung externer Dienstleister sowie den Leistungsgegenstand aktenmäßig nachvollziehbar zu dokumentieren.

#### Verhaltenskodex

**23.1** (1) Gemäß EU-Haushaltsordnung und nationalen Haushaltsvorschriften sind Interessenkonflikte, die eine unparteiische und objektive Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigen, zu vermeiden.

(2) Die Rahmenwerkverträge des BMASK (siehe TZ 19) sahen für externe Dienstleister der Prüfbehörde im Falle von Unvereinbarkeiten – etwa mit Bezug auf bestimmte Leistungen oder Prüfkunden – Meldepflichten vor. Ebenso hatten die Auftragnehmer darauf zu achten, dass auf personeller Ebene keine Interessenkonflikte vorlagen. Die befassten Mitarbeiter hatten eine allfällige Befangenheit unverzüglich zu melden.

(3) Ein schriftlicher Verhaltenskodex für alle an der ESF-Umsetzung beteiligten Verwaltungsstellen, externe Dienstleister und Personen zur Vermeidung von Interessenkonflikten etwa bei personellen Rollen- und Funktionsänderungen oder bei Aufträgen für Beratungen und Begutachtungen lag nicht vor. Beispielsweise beauftragte die Prüfbehörde Anfang 2014 einen ihrer externen Dienstleister, den BMASK-internen Entwurf der ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 zu begutachten (siehe TZ 18, Zukauf externer Leistungen). Da der Entwurf auch Regelungen zur künftigen Prüfungstätigkeit enthielt, berührte er potenziell auch Interessen des Auftragnehmers.

- 23.2** Der RH bemängelte, dass die Prüfbehörde im BMASK einen externen Dienstleister mit der Begutachtung des Entwurfs der geplanten ESF-Sonderrichtlinie beauftragte, die auch Bestimmungen zur künftigen Gestaltung von Prüfungen im Bereich des ESF enthielt und damit potenziell auch die Interessen des Auftragnehmers berührte. Er empfahl dem BMASK, allfällige Interessenkonflikte auszuschließen, bevor es Beratungsleistungen für die Ausarbeitung horizontaler Verfahrensbestimmungen beauftragt, die potenziell auch den künftigen Auftragsumfang bzw. -inhalt des in Betracht gezogenen Auftragnehmers berühren könnten.

Weiters kritisierte der RH, dass für die Vielzahl der an der ESF-Umsetzung beteiligten Verwaltungsstellen und externen Dienstleister kein schriftlicher Verhaltenskodex bestand. Um institutionellen oder personellen Interessenkonflikten vorzubeugen – etwa bei Beauftragung bzw. Übernahme von Beratungsleistungen oder bei der Wahrnehmung bzw. Änderung von Rollen und Funktionen – empfahl der RH, einen Verhaltenskodex für alle mit ESF-Agenden befassten Verwaltungsstellen und externen Dienstleister zu erstellen und z.B. als Anhang in die geplante ESF-Sonderrichtlinie zu integrieren.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMASK verpflichte die Prüfbehörde die externen Dienstleister zwecks Vermeidung von Interessenkonflikten, jährlich eine Bestätigung („Annual Managerial Level Independence Confirmation“) auszustellen. Zudem arbeite das BMASK – unabhängig von der ESF-Sonderrichtlinie – einen Leitfaden zur Betrugsbekämpfung aus. Dieser umfasse auch Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten als Teil der Betrugsbekämpfung.*

*Die ESF-Sonderrichtlinie sei ein Dokument der Verwaltungsbehörde und lege den Rechtsrahmen zur Umsetzung des ESF in Österreich fest. Dieses Dokument beinhalte keine Regelungen zu den Aufgaben der Prüfbehörde. Interessen des Auftragnehmers könnten aus diesem Grund nicht abgeleitet werden, da die Sonderrichtlinie keine Regelungen zur Prüfungstätigkeit der Prüfbehörde enthalte. Ein Interessenkonflikt werde ausgeschlossen, zumal es Aufgabe der Prüfbehörde (und ihrer externen Dienstleister) sei, die Vorgaben der Verwaltungsbehörde zu prüfen.*

- 23.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass Beratungsdienstleistungen, etwa die Begutachtung eines Richtlinienentwurfs der Verwaltungsbehörde, potenziell in einem Spannungsverhältnis zur allfälligen späteren Prüfung dieser Richtlinie bzw. ihrer Anwendung stand. Umso mehr konnte ein solches Spannungsverhältnis bestehen, wenn – wie im Falle externer Dienstleister der Prüfbehörde – auch wirtschaftliche

Anreize bestanden, etwa mit Bezug auf den künftigen Auftragsumfang. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, vor der Beauftragung von Beratungsleistungen allfällige Interessenkonflikte auszuschließen.

### Weichenstellung für die Periode 2014–2020

Positionen im Vorfeld der Programmerstellung 2014–2020

**24.1** (1) Zur Vorbereitung der EU-Programme 2014–2020 legten die zuständigen Kommissionsdienststellen<sup>43</sup> Österreich im Oktober 2012 ein gemeinsames Positionspapier vor, welches u.a. Anmerkungen zur bisherigen und Anregungen für die künftige ESF-Umsetzung enthielt. Die Kommissionsdienststellen erachteten die österreichische ESF-Umsetzung mit ihrer Vielzahl an zwischengeschalteten Stellen zwar als komplex, regten jedoch auch an, die Rolle der Bundesländer in der Periode 2014–2020 zu stärken.

(2) Die in einem zweijährigen Prozess erstellte Partnerschaftsvereinbarung gemäß Art. 14 Allg. SF-VO 2013<sup>44</sup> vom Oktober 2014 (STRAT. AT 2020) enthielt u.a. Festlegungen des B MASK zur Vereinfachung der ESF-Umsetzung durch Pauschalen und einheitliche Verfahrensstandards. Die institutionellen Strukturen der ESF-Umsetzung erachtete das B MASK als bewährt, der steigende Verwaltungsaufwand zur Programmumsetzung sollte mit extern zugekauften Leistungen bewältigt werden.

<sup>43</sup> Generaldirektionen für Landwirtschaft, Beschäftigung, Fischerei und Regionalpolitik

<sup>44</sup> Dokument, in dem die Mitgliedstaaten ihre Strategie, ihre Prioritäten und ihre Vorkehrungen für eine effiziente und wirksame Nutzung der verschiedenen EU-Fonds in der Periode 2014–2020 darlegen

## Weichenstellung für die Periode 2014–2020

<b>Tabelle 16: Anregungen und Festlegungen zur ESF–Umsetzung 2014–2020</b>	
<b>Anregungen der Kommissionsdienststellen zur ESF–Umsetzung 2014–2020 in Österreich (Oktober 2012)</b>	<b>Festlegungen des BMASK zur ESF–Umsetzung 2014–2020 im STRAT.AT 2020 (Oktober 2014)</b>
<b>Vereinfachung (Pauschalkosten, Rechtssicherheit, Standardisierung)</b>	
Die Pauschalkostenoptionen sollten im Zeitraum 2014 bis 2020 verstärkt genutzt werden, um den Verwaltungsaufwand zu verringern.	Das Vereinfachungspotenzial von Pauschalierungen wird genutzt. Zwecks Rechtssicherheit wird ein Delegierter Rechtsakt der Europäischen Kommission angestrebt.
Zwischen Verwaltungsbehörde und zwischengeschalteten Stellen sowie Prüfbehörde und Begünstigten wäre ein gemeinsames Verständnis der Förderfähigkeitsregeln zu erlangen.	
	Für Projektauswahl, Dokumentation und Monitoring von Vorhaben kommen einheitliche Standards zur Anwendung.
<b>institutionelle Strukturen der Programmverwaltung</b>	
Die Verwaltungsstruktur der ESF–Programme 2007–2013 mit Aufgabenübertragungen an diverse zwischengeschaltete bzw. durchführende Stellen sind komplex.	Die ESF–Umsetzung erfolgt wie in der Vorperiode durch die bewährten Verwaltungsstrukturen des Bundes und der Bundesländer.
Die Rolle der Bundesländer könnte künftig gestärkt werden.	Zur Bewältigung der steigenden Anforderungen der Programmumsetzung werden Verwaltungskapazitäten aus Mitteln der Technischen Hilfe extern zugekauft.
<b>Zentralisierung der Prüfbehörde und Bescheinigungsbehörde</b>	
Einer jeweils einzigen zentralen Prüfstelle bzw. Bescheinigungsbehörde wäre der Vorzug zu geben vor einer Übertragung von Prüf- und Bescheinigungsfunktionen, die in der Periode 2007–2013 Anlass zu Besorgnis gaben.	<i>Prüfbehörde: seit Ende 2013 zentralisiert (siehe TZ 7)</i>

Quellen: Positionspapier der Kommissionsdienststellen Oktober 2012, S. 30; Partnerschaftsvereinbarung STRAT.AT 2020, Oktober 2014, S. 149; Zusammenfassung und Darstellung RH

(3) Anders als das BMASK erarbeiteten das BKA und die Länder bzw. die ÖROK für die EFRE–Umsetzung 2014–2020 ab 2012 eine umfassende Reformagenda zur Optimierung des Gesamtsystems, die in den STRAT.AT 2020 einfluss und Ansatzpunkte zur Reduktion des Verwaltungsaufwands und der Fehleranfälligkeit identifizierte, wie z.B. thematische Konzentration, geringere Zahl an programmteiligen Stellen, Art und Umfang der Maßnahmen sowie der förderfähigen Projekte und Kosten, gemeinsame Qualitäts- und Verfahrensstandards für Anträge, Verträge, Abrechnung, Kontrollen und generell die Kohärenz und Konsistenz von nationalen Vorschriften.<sup>45</sup>

**24.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Kommissionsdienststellen die Verwaltungsstruktur der ESF–Programme als komplex, aufwendig und latent fehleranfällig erachteten und im Oktober 2012 Anpassungen für die Periode 2014–2020 anregten, wie z.B. eine Zentralisierung der Bescheinigungsbehörde. Er kritisierte, dass das BMASK diese Hinweise – etwa Pauschalen anzuwenden und Verfahren zu standardisieren –

<sup>45</sup> vgl. ÖROK, STRAT.AT 2020 – Partnerschaftsvereinbarung Österreich 2014–2020, von der Europäischen Kommission angenommen am 17. Oktober 2013, S. 147 f.

zwar punktuell aufgriff, sie jedoch nicht in eine Gesamtstrategie zur Vereinfachung der nationalen ESF–Umsetzung sowie zur Steigerung der Effizienz und Gebarungssicherheit einbettete. Insbesondere setzte das BMASK keine Maßnahmen, die komplexen Verwaltungsstrukturen (Anzahl der programmteilnehmenden Stellen) zu vereinfachen. Aus Sicht des RH bestand die Gefahr, dass bestehende Verbesserungspotenziale ungenutzt blieben und die Anforderungen der Periode 2014–2020 nur mit hohem Aufwand – u.a. auch zu Lasten nationaler Budgetmittel – bewältigt werden konnten.

Festlegungen für  
die ESF–Umsetzung  
2014–2020

ESF–Programm 2014–2020

**25.1** Das ab Ende 2012 erarbeitete, im Juni 2014 bei der Europäischen Kommission eingereichte und von ihr Ende November 2014 genehmigte Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ des BMASK traf weitere Festlegungen zur ESF–Umsetzung, u.a. zum Bürokratieabbau für Begünstigte:

- Sonderrichtlinie zur Umsetzung des ESF in Österreich mit Pauschaloptionen gemäß Art. 14 der ESF–VO 2013;
- Anerkennung betriebsinterner Abrechnungen gemäß Regierungsprogramm 2013, z.B. Ausdruck aus gängigen Lohnverrechnungssystemen als Nachweis für die Einzelüberweisung<sup>46</sup>;
- Einsatz elektronischer Systeme (Stichwort: e-cohesion) für Antragstellung und Prüfung der Abrechnungen durch alle Prüfinstanzen.

**25.2** Aus Sicht des RH waren die geplanten Maßnahmen des BMASK zum Bürokratieabbau für die Begünstigten – Anwendung von Pauschalen, vereinfachte Nachweiserbringung durch Anerkennung betriebsinterner Abrechnungen und elektronische Verfahren (work flow) – grundsätzlich zweckmäßig und geeignet, auch die Verwaltung selbst zu entlasten. Mit Bezug auf den Einsatz elektronischer Verfahren verwies der RH auch auf seine Empfehlungen, die ESF–Antragsformulare bzw. ESF–Musterverträge zu standardisieren (siehe TZ 13 und 14). Ebenso erachtete er die vom BMASK geplante ESF–Sonderrichtlinie für die

<sup>46</sup> Vgl. Regierungsprogramm 2013, Abschnitt Förderabwicklung, S. 17 sowie Bericht des RH, „EU–Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit Schwerpunkt auf die Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11, TZ 34. Förderungsempfänger bewerteten demnach v.a. die von ihren internen Verfahren (work flow) sowie EDV–Standards abweichenden Anforderungen der Förderstellen als aufwendig. Dies betraf u.a. die Schnittstelle zwischen elektronischen Verfahren (Rechnungswesen, Lohn- und Gehaltsverrechnung, Zeiterfassung) der Unternehmen und den auf Originalpapierdokumenten basierenden Abrechnungsverfahren der Förderstellen.

## Weichenstellung für die Periode 2014–2020

Periode 2014–2020 – vor dem Hintergrund der heterogenen institutionellen Struktur der ESF–Umsetzung – als zweckmäßig zur Selbstbindung aller beteiligten Stellen und zur Gewährleistung einheitlicher Standards der Programmumsetzung. Er verwies dazu auch auf seine Empfehlung in TZ 23 (Verhaltenskodex als Anhang zur Sonderrichtlinie). Zur Einführung von Pauschalen merkte der RH kritisch an, dass diese sich wegen BMASK–interner Defizite bei der Steuerung, Abstimmung und Projektorganisation (Details siehe TZ 28 f.) verzögerte und daher nicht zeitgerecht bis zum Beginn der Periode 2014–2020 erfolgte.

Veränderte Schwerpunkte, Mittelverteilung und institutionelle Zuständigkeiten in der Periode 2014–2020

**26.1** (1) Das österreichweite Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ verfügte laut Finanzplan über öffentliche Mittel von rd. 875,74 Mio. EUR. Das waren um rd. 205 Mio. EUR (rd. 19 %) weniger als in der Periode 2007–2013, in der beide ESF–Programme über insgesamt rd. 1.080,50 Mio. EUR<sup>47</sup> verfügten.

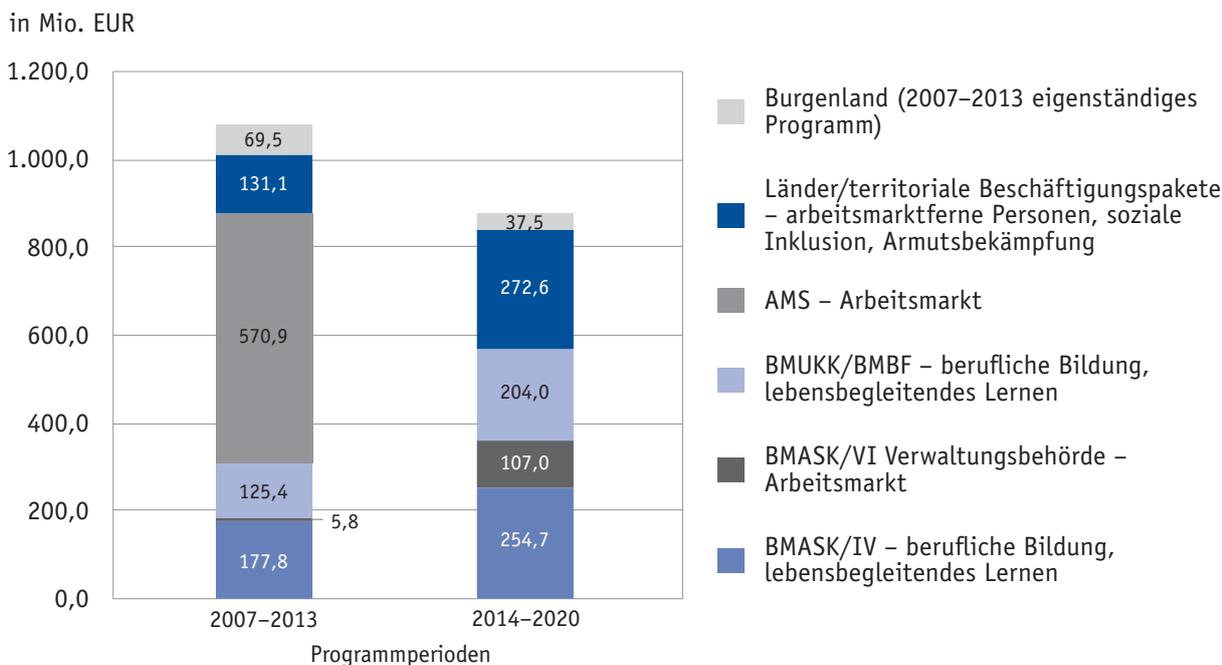
(2) Auch die thematischen und finanziellen Schwerpunkte des ESF in Österreich veränderten sich von der Periode 2007–2013 auf 2014–2020 deutlich, u.a. infolge geänderter EU–Vorgaben. Der finanzielle Anteil arbeitsmarktbezogener Maßnahmen reduzierte sich von rd. 57 % auf rd. 12 %. Der Anteil der Maßnahmen für berufliche Bildung, lebensbegleitendes Lernen stieg von rd. 12 % auf rd. 49 %, jener für soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung von rd. 27 % auf rd. 32 %.<sup>48</sup>

(3) Mit den thematischen Schwerpunkten veränderte sich auch die Mittelverteilung nach Institutionen. Das AMS, das in der Periode 2007–2013 mehr als die Hälfte der ESF–Programmbudgets umsetzte, nimmt gemäß dem Schreiben des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Rudolf Hundstorfer, an den AMS–Vorstand vom März 2014 in der Periode 2014–2020 nicht mehr als zwischengeschaltete Stelle an der ESF–Umsetzung teil. Die auf die Länder entfallenden ESF–Mittel verdoppelten sich, ebenso jene des BMBF und des BMASK, wie nachstehende Abbildung illustriert:

<sup>47</sup> Mittel von ESF, Bund, Ländern, Gemeinden; ferner waren private Mittel i.H.v. 80 Mio. EUR vorgesehen

<sup>48</sup> jeweils ohne Technische Hilfe

Abbildung 4: Programmbudgets nach zuständigen Stellen und Schwerpunkten;  
Veränderung von der Periode 2007–2013 auf 2014–2020



Anmerkungen: Der Territoriale Beschäftigungspakt (TEP) Kärnten wurde unter Federführung des AMS umgesetzt — das entsprechende Budget ist in der Kategorie „Länder“ abgebildet. Die Aufteilung des Programmbudgets 2014–2020 ist indikativ; die nationalen Mittel entsprechen den Kofinanzierungssätzen des Programms.

Quellen: BMASK (Stand Jänner 2015); BMF-Bericht zum EU-Haushalt und zu seinen Auswirkungen auf den österreichischen Bundeshaushalt (Stand 30. Dezember 2014); Berechnung und Darstellung RH

**26.2** Der RH verwies auf seine kritischen Ausführungen in TZ 17 (Tabelle 10), wonach die Prüfbehörde in der Periode 2007–2013 v.a. im Umsetzungsbereich der Länder einen vergleichsweise hohen Anteil an fehlerbehafteten Vorhaben mit finanziellen Rückforderungen festgestellt hatte und auf den damit angezeigten Handlungsbedarf auf Länderebene. Er empfahl dem BMASK, im Lichte der veränderten Verteilung der ESF-Mittel nach Institutionen Maßnahmen zu setzen, um einem allfällig höheren Fehlerrisikopotenzial in der Periode 2014–2020 proaktiv entgegenzuwirken.

**26.3** Laut Stellungnahme des BMASK werde zur Reduktion des Fehlerrisikos eine ESF-Sonderrichtlinie erarbeitet, mit der durch Einführung von Pauschalen und diversen Vereinfachungen im Verfahren eine Erleichterung der ESF-Umsetzung einhergehen werde. Aufgrund der geplanten Klarstellung, Vereinfachung und Konkretisierung von Vorgaben sei zu erwarten, dass sich die Fehleranfälligkeit bei den zwischengeschalteten Stellen weiter reduzieren werde.

**26.4** Der RH hielt gegenüber dem BMASK fest, dass er eine einheitliche ESF-Sonderrichtlinie für alle zwischengeschalteten Stellen für zweckmäßig erachtete.

#### Vereinfachung von ESF-Regelungen

**27.1** (1) Aus Sicht der Europäischen Kommission<sup>49</sup> erhöhten u.a. komplexe und aufwendige Förderfähigkeitsregeln der Mitgliedstaaten sowohl den Verwaltungsaufwand wie auch die Fehlerraten bzw. die Fehleranfälligkeit. Ansatzpunkte für diesbezügliche Vereinfachungen bestanden auch in der ESF-Umsetzung in Österreich<sup>50</sup>:

- Die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) sahen bis 2014 keine Anwendung von Pauschalen vor, obwohl diese EU-rechtlich schon in der Periode 2007–2013 zulässig gewesen wären.
- Quartalsweise gemeldete Personalausgaben erforderten jeweils am Jahresende eine nachträgliche Aufrollung der Personalkosten auf Basis der Jahres-Istkosten. (Nach EU-Vorgaben wäre auch ein vereinfachtes Abrechnungsmodell möglich gewesen.) Diese Aufrollung erhöhte auch den Umfang der Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde.
- Für ESF-kofinanzierte Projekte galten strengere Regelungen der Förderstellen für die Einholung von Vergleichsanboten als bei vergleichbaren, aus nationalen Mitteln finanzierten Projekten.

(2) Die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) sahen grundsätzlich Istkosten-Abrechnungen vor.<sup>51</sup> Mit der Neuerlassung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien (ARR 2014)<sup>52</sup> lag rechtzeitig für die Periode 2014–2020 eine nationale Rechtsgrundlage für die Anwendung von Pauschalen vor. Allerdings verzögerte sich die Einführung von Pauschalen wegen Mängeln in der Steuerung, Abstimmung und Projektorganisation im BMASK (siehe TZ 28 f.). Eine verbindliche Regelung der Anwendung von Pauschalen in der ESF-Umsetzung lag bis zum Ende der gegenständlichen Gebarungüberprüfung noch nicht vor.

<sup>49</sup> Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament: Simplification and gold-plating in the European Social Fund, 13. November 2013

<sup>50</sup> vgl. auch Bericht des RH, „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11

<sup>51</sup> Pauschalen waren nur auf Basis einer gesetzlichen Grundlage anwendbar.

<sup>52</sup> ARR 2014, BGBl. II Nr. 208 vom 22. August 2014

Die zur Sicherung der Liquidität der Projektträger quartalsweise gemeldeten Personalkosten erforderten zu Jahresende eine komplizierte und zeitaufwendige Nachberechnung (Aufrollung) auf Basis der Jahres-Istkosten und tatsächlich geleisteten Stunden. Dies erhöhte auch den Kontrollumfang und –aufwand der Prüfbehörde, weil nicht nur die in der Stichprobe gezogenen Personalkosten eines Quartals, sondern die des gesamten Jahres zu prüfen waren. Das B MASK bereitete jedoch die geplante Anwendung von Pauschalen nicht zeitgerecht vor, um die Periode 2014–2020 mit einem vereinfachten Modus der Personalkostenabrechnung zu beginnen (siehe TZ 32).

(3) Gemäß B MASK–interner Regelungen<sup>53</sup> für Direktvergaben – ergänzend zum Bundesvergabegesetz i.d.g.F.<sup>54</sup> – durften Vergaben unter 3.000 EUR auch mittels Recherchen in elektronischen oder gedruckten Preiskatalogen erfolgen.<sup>55</sup> Dagegen verlangten die ESF–Förderfähigkeitsregeln des B MASK<sup>56</sup> die Einholung von mindestens drei Vergleichsofferten für Lieferaufträge ab 1.600 EUR. Eine zwischengeschaltete Stelle der Verwaltungsbehörde (Amt der Kärntner Landesregierung) sah in einem Leitfaden bereits ab 400 EUR Vergleichsangebote zum Nachweis der Preisangemessenheit vor. Ausgaben ohne vorherige Einholung von Vergleichsanboten wurden im Rahmen der Abrechnungskontrolle gekürzt.

**27.2** Der RH bemerkte kritisch, dass die von österreichischen Vergaberechtsbestimmungen freiwillig abweichenden, restriktiveren Regelungen der nationalen ESF–Umsetzung zu einem vermeidbar höheren Verwaltungs– und Prüfaufwand sowie Fehlerrisiko führten. Ebenso bemängelte er, dass sich die geplante Einführung von Pauschalen wegen Defiziten in der Steuerung, Abstimmung und Projektorganisation des B MASK (siehe nachfolgende TZ 28 f.) verzögerte und die Periode 2014–2020 nicht wie vorgesehen mit einem vereinfachten Modus der Kostenabrechnung beginnen konnte.

Der RH empfahl dem B MASK, die nationalen Förderfähigkeitsregeln für die Gewährung von ESF–Mitteln auf Vereinfachungspotenziale zu überprüfen und freiwillig restriktivere Regelungen etwa für Vergaben

<sup>53</sup> Rundschreiben Nr. 8 betreffend Öffentliches Beschaffungswesen, Vergaben im B MASK

<sup>54</sup> Auch gemäß den Allgemeinen Rahmenrichtlinien (ARR 2004) waren bei Vergaben für Lieferungen und Leistungen nachweislich mehrere Angebote zu Vergleichszwecken einzuholen, soweit im Hinblick auf die Höhe des geschätzten Auftragswerts zweckmäßig.

<sup>55</sup> Über 3.000 EUR bis zu den Wertgrenzen des Bundesvergabegesetzes hatten grundsätzlich drei Angebote oder unverbindliche Preisankünfte vorzuziehen. Weniger als drei Angebote bzw. Preisankünfte waren schlüssig und nachvollziehbar dokumentiert zu begründen.

<sup>56</sup> Stand vom 30. Juni 2012

bzw. für die Einholung von Vergleichsangeboten an übliche nationale Bestimmungen anzupassen. Er empfahl dem BMASK weiters, die zeitaufwendigen und fehleranfälligen Personalkostenabrechnungen zu vereinfachen bzw. Pauschaloptionen für die in Betracht kommenden Vorhabensarten zu entwickeln.

**27.3** *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei Vergaben in Förderprojekten strenge Kriterien anzuwenden seien, um die Umgehung des Eckkostenprinzips bei Förderungen zu verhindern (z.B. durch Vermischung von Werkverträgen und Förderverträgen). Bei Prüfungen müsse der Auftraggeber nachweisen, dass er Vergleichsangebote eingeholt und die beauftragte Leistung nicht überteuert bezogen habe. Die Prüfbehörde kürze – in Anlehnung an die Leitlinien der Europäischen Kommission für die Festsetzung von Finanzkorrekturen (Dezember 2013) – bei mangelhaftem Nachweis der Preisangemessenheit stets 25 % des Betrags.*

*Das BMASK habe keinen Einfluss auf Regelungen der Länder, mit der ESF-Sonderrichtlinie 2014–2020 strebe es jedoch eine weitgehende Vereinheitlichung an.*

*Das BMASK teilte weiters mit, dass bis zur Überprüfung durch den RH noch keine abschließenden EU-Vorgaben zur Anwendung von Pauschalen vorgelegen seien. Es sei daher nicht nachvollziehbar, wie das BMASK zu diesem Zeitpunkt bereits Pauschalierungsregelungen hätte erlassen sollen, ohne Gefahr zu laufen, dass diese durch nicht absehbare EU-Festlegungen unterlaufen worden wären und somit finanzieller Schaden für Österreich entstanden wäre.*

**27.4** Der RH erachtete die vom BMASK mit der Sonderrichtlinie 2014–2020 angestrebte einheitliche Regelung der Vergleichsangebote (Schwellenwerte, Zahl der einzuholenden Vergleichsangebote, Art und Weise der Einholung) als zweckmäßig, weil diese zur Vereinfachung und Minimierung von Fehlerrisiken beiträgt. Bei seiner Überprüfung hatte der RH verschiedene restriktive Regelungen festgestellt.

Der RH erwiderte dem BMASK ferner, dass sich seine kritischen Feststellungen zur Einführung von Pauschalen durchwegs auf deren mangelhafte, nicht zeitgerechte Vorbereitung sowie fehlende interne Akkordierung bezogen. Selbst nach dem Vorliegen endgültiger EU-Bestimmungen bestanden daher nicht alle Voraussetzungen dafür, die Pauschalen rasch zu implementieren. Der RH verwies dazu auch auf seine Gegenäußerung in TZ 29.

Technisch-administrative Vorbereitung der Periode 2014–2020

Sektionsübergreifende Steuerung und Abstimmung

**28.1** (1) Zur Vorbereitung des Programms 2014–2020 richtete die Verwaltungsbehörde (Sektion VI) im BMASK Ende 2012 u.a. eine technisch-administrative Arbeitsgruppe ein, die sich auch mit Abwicklungsprozessen sowie der geplanten Anwendung von Pauschalkosten befasste. Zwischenergebnisse wurden in der Sektion VI und mit dem Kabinett des Bundesministers abgestimmt.

(2) Spezifische Mechanismen zur sektionsübergreifenden Steuerung der technisch-administrativen Vorbereitung der ESF-Umsetzung in der Periode 2014–2020 bestanden nicht. Die Einbindung und Information der Bescheinigungsbehörde (Sektion VI) bzw. der Prüfbehörde (Sektion I) erfolgte laut Programm in regelmäßigen Sitzungen (Jours Fixes) der Verwaltungsbehörde. Diese fanden jedoch selten – einmal im Jahr 2012 und je drei Mal im Jahr 2013 und 2014 – statt. Die Sitzungsprotokolle dokumentierten v.a. Berichte der Programmbehörden, kaum jedoch den Prozess der sektionsübergreifenden Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zur Umsetzung wichtiger Maßnahmen wie z.B. der geplanten Anwendung von Pauschalkosten.

**28.2** Der RH kritisierte, dass die geringe Intensität und Verbindlichkeit der sektionsübergreifenden Steuerung der technisch-administrativen Vorbereitung der Periode 2014–2020 im BMASK keine zeitgerechten Entscheidungen über die konkrete Umsetzung geplanter Vereinfachungsmaßnahmen gewährleistete (siehe auch TZ 29). Er empfahl dem BMASK, die sektionsübergreifende Steuerung der ESF-Umsetzung in der Periode 2014–2020 nachhaltig zu verbessern und v.a. in kritischen Phasen der Programmumsetzung zu intensivieren, um eine Klärung offener Fragen bzw. allfällig unterschiedlicher Positionen der befassten Sektionen herbeizuführen.

**28.3** *Das BMASK verwies auf seine Stellungnahme zur TZ 3, wonach es den Vorschlag des RH aufgreifen und die Ausarbeitung einer „Geschäftsordnung über das Zusammenwirken der drei im Sozialministerium angesiedelten Behörden“ beauftragen werde.*

**29.1** (1) Die Verwaltungsbehörde und die Prüfbehörde vertraten in technisch-administrativen Sachfragen zum Teil unterschiedliche Auffassungen. Mit Bezug auf die vom BMASK geplante Anwendung von Pauschalkostenoptionen (siehe TZ 24 und 25) bevorzugte die Verwaltungsbehörde gegenüber dem RH eine Pauschalierung der Personalkosten, die Prüfbehörde dagegen eine Pauschalierung der Sachkosten.

(2) Aus Gründen der Rechtssicherheit strebte die Verwaltungsbehörde eine Verankerung der Pauschalkostenoptionen sowohl in der geplanten ESF-Sonderrichtlinie wie auch in einem delegierten Rechtsakt der Europäischen Kommission gemäß Art. 14 Abs. 1 der ESF-VO 2013 an.

Den Entwurf einer ESF-Sonderrichtlinie stellte die Verwaltungsbehörde erstmals im März 2014 in der Technischen (Sub-)Arbeitsgruppe zur Diskussion. Einen Antrag für die Erlassung eines delegierten Rechtsakts „betreffend das österreichische Modell zur Anwendung von Standardeinheitskosten bei der Berechnung von Stundensätzen“ übermittelte das BMASK (die Verwaltungsbehörde) erstmals im Mai 2014 bzw. Juli 2014 (überarbeitete Version) an die Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung. Laut Antragsbegründung sollte das vorgelegte Pauschalierungsmodell eine vereinfachte Abrechnung und Prüfung der Personalkosten, die etwa 60 % der zuschussfähigen Kosten von ESF-Vorhaben ausmachten, bewirken und in der Periode 2014–2020 für ein Volumen von rd. 420 Mio. EUR Vereinfachungseffekte zeitigen. Laut Angabe des BMASK (der Verwaltungsbehörde) im Antragsformular der Europäischen Kommission erfolgte keine (optionale) Einbindung der Prüfbehörde.

(3) Die Protokolle der sektionsübergreifenden Sitzungen (Jours Fixes) vom Februar 2014 bzw. Juni 2014 vermerkten keine BMASK-interne Diskussion, jedoch äußerte die Prüfbehörde in einer aktenmäßigen Stellungnahme an die Verwaltungsbehörde noch Anfang August 2014 Bedenken, u.a. zur Zulässigkeit der im Pauschalierungsmodell hinterlegten Jahresarbeitsstunden. Da es sich um eine geplante künftige Regelung handelte, lagen der Prüfbehörde keine Erkenntnisse aus der Prüfung konkreter Anwendungsfälle vor.

(4) Mitte August 2014 teilte die Europäische Kommission dem BMASK (der Verwaltungsbehörde) in einer ersten Reaktion mit, dass sie u.a. den Vereinfachungseffekt des vorgeschlagenen Pauschalierungsmodells für nicht ausreichend erachtete und empfahl, die weitere Ausarbeitung von Pauschalen mit der Prüfbehörde im BMASK abzustimmen.

(5) Das vom BMASK (der Verwaltungsbehörde) für den ESF beantragte Pauschalierungsmodell (Standardeinheitskosten bei der Berechnung von Stundensätzen) orientierte sich an dem von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik im Jahr 2010 genehmigten österreichischen Pauschalierungsmodell für EFRE-Projekte.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> vgl. Bericht des RH, „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit Schwerpunkt auf die Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11

(6) Da die Europäische Kommission dem Antrag des BMASK vorerst nicht entsprechen wollte, und der Versuch des BMASK, ein Pauschalierungsmodell zur vereinfachten Abrechnung und Prüfung von Personalkosten im Wege eines delegierten Rechtsakts in rechtlich gesicherter Weise einzuführen, vorerst scheiterte, geriet auch die Finalisierung der ESF-Sonderrichtlinie in Verzug. Um den Beginn der Programmumsetzung nicht zu verzögern, verlängerte das BMASK als Übergangslösung die in der Periode 2007–2013 geltende Istkosten-Regelung.

**29.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die vom BMASK seit 2012 als zentrale Maßnahme zur künftigen Vereinfachung der ESF-Umsetzung geplante Einführung von Pauschalen vorerst scheiterte, weil es das BMASK verabsäumte, ein ressortintern konsensfähiges Pauschalierungsmodell zeitgerecht zu erarbeiten und – vor Befassung der Europäischen Kommission – intern abzustimmen. Er kritisierte ferner, dass die bisherige Istkosten-Abrechnung wegen der mangelnden Koordination im BMASK vorläufig verlängert werden musste, um den Programmstart 2014–2020 nicht zu gefährden. Der RH empfahl dem BMASK, formelle Anträge an die Europäische Kommission zeitgerecht vorzubereiten und der Kommission erst nach BMASK-interner Abstimmung zu übermitteln. Er verwies dazu auch auf seine Empfehlung in TZ 28, die sektionsübergreifende Steuerung der ESF-Umsetzung nachhaltig zu verbessern.

**29.3** *Mit Bezug auf die zeitliche Verzögerung verwies das BMASK in seiner Stellungnahme auf den Einfluss der verspätet verfügbaren Vorgaben von Seiten der Europäischen Kommission. Eine Abstimmung zwischen den Behörden sei, wie auch vom RH festgestellt, optional und habe keine Auswirkung auf den Erfolg des beantragten delegierten Rechtsakts. Eine entsprechende Regelung befinde sich im Abstimmungsprozess mit der Europäischen Kommission. Diese habe Österreich ersucht zu überprüfen, ob weitere Vereinfachungen in der Berechnung der Pauschalen möglich seien, sowie deren faire, ausgewogene und an Hand vorliegender Daten überprüfbare Berechnungsmethode nachzuweisen. Im Übrigen verwies das BMASK auf seine Stellungnahme zur Empfehlung in TZ 3 (Geschäftsordnung) und TZ 28 (sektionsübergreifende Steuerung).*

**29.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass Pauschalen schon in der Programmperiode 2007–2013 zulässig waren und die Europäische Kommission Österreich bereits im Oktober 2012 ihre verstärkte Nutzung in der Programmperiode 2014–2020 empfohlen hatte (siehe TZ 24). Aus Sicht des RH bestand seit dem Herbst 2012 ausreichend Zeit, um anhand der Daten der Programmperiode 2007–2013 sowie bereits bekannter EU-Anforderungen (z.B. Nachweis der fairen, ausgewogenen und überprüfbaren Berechnungsmethode) ein für die ESF-Umsetzung in Öster-

## Weichenstellung für die Periode 2014–2020

reich zweckmäßiges Pauschalenmodell mit allfälligen Optionen vorzubereiten bzw. mit allen betroffenen Stellen zu akkordieren.

Aus Sicht des RH war das Fehlen einer BMASK-internen Abstimmung nicht zweckmäßig für den Erfolg des Antrags, weder in der Sache noch im Hinblick auf die zügige Bearbeitung durch die Kommissionsdienststellen. Die Europäische Kommission traf keine Entscheidung, sondern empfahl ihrerseits eine vorherige interne Abstimmung. Der RH bekräftigte daher mit Nachdruck seine Empfehlung, Anträge an die Europäische Kommission zeitgerecht vorzubereiten und der Kommission erst nach BMASK-interner Abstimmung zu übermitteln.

### Projektorganisation zur Vorbereitung der Periode 2014–2020

- 30.1** (1) Das BMASK verfügte nur in Ansätzen über eine Projektorganisation zur Vorbereitung der ESF-Umsetzung 2014–2020. Insbesondere fehlte bis zur Programmgenehmigung Ende 2014 ein professionelles Projektmanagement mit temporär verstärkten Personalkapazitäten bzw. einem Projektstrukturplan, der erlaubt hätte, die Erreichung von Meilensteinen und die Umsetzung einzelner Arbeitspakete im Zeitplan zu überwachen.
- (2) Überlappend mit dem Programmbeginn 2014–2020 hatten die Programmbehörden auch den Programmabschluss 2007–2013 zu bewältigen. Laut Aussage von BMASK-Vertretern waren diese Probleme Ende Oktober 2014 erkannt und Maßnahmen für eine professionelle Vorbereitung der Periode 2014–2020 eingeleitet.
- 30.2** Der RH kritisierte, dass das BMASK es verabsäumte, rechtzeitig eine angemessene Projektorganisation zur Vorbereitung der ESF-Umsetzung 2014–2020 einzurichten, weshalb geplante Maßnahmen und administrative Vorkehrungen – etwa die Erarbeitung der ESF-Sonderrichtlinie mit Bestimmungen für Pauschalen oder die Vereinfachung der Verfahren und des Formularwesens – in Verzug gerieten. Der RH empfahl dem BMASK, in kritischen Phasen der Programmvorbereitung und -umsetzung ein geeignetes Projektmanagement mit temporär verstärkten Personalkapazitäten einzurichten.
- 30.3** *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, die Personalkapazitäten bereits im Oktober 2014 verstärkt zu haben.*

## Benennung der Programmbehörden für die Periode 2014–2020

**31.1** (1) Der RH hatte in seinem Bericht „Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007–2013“ (Reihe Bund 2011/3) die Nichteinhaltung der vorgesehenen Fristen durch die Prüfbehörde bei der Vorlage der Prüfstrategie und der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems an die Europäische Kommission kritisiert. Aufgrund dieses Zeitverzugs konnte der erste Antrag auf Zwischenzahlung nur knapp vor Ablauf der Zwei-Jahres-Frist gestellt und die Rückforderung des Vorschusses durch die Europäische Kommission gerade noch vermieden werden. Der RH hatte u.a. empfohlen, intensive Anstrengungen zu unternehmen, um die vorgegebenen weiteren Fristen einzuhalten.

(2) Für die Erstellung des Verwaltungs- und Kontrollsystems der Periode 2014–2020 hat das B MASK (die Prüfbehörde) innerhalb von acht Monaten nach Programmgenehmigung<sup>58</sup> durch die Kommission – somit spätestens Ende Juli 2015 – eine Prüfstrategie zu erstellen. Der erste Antrag auf Zwischenzahlung für das Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ darf erst nach Information der Europäischen Kommission über die Benennung der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde gestellt werden.<sup>59</sup>

Aufgrund des komplexen, aufwendigen Vorlaufs für die Benennung (Designierung) der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde unterbreitete die Prüfbehörde der Verwaltungsbehörde einen Zeitplan für das Benennungsverfahren. Demnach sollten die Benennungsunterlagen im Frühjahr 2015 vorbereitet sein und Mitte des Jahres 2015 der Prüfbehörde zur Prüfung vorliegen.<sup>60</sup> Die Fertigstellung des Berichts und des Gutachtens der Prüfbehörde war für Ende Juni 2016<sup>61</sup>, der formelle Akt der Benennung der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde für Juli 2016 vorgesehen. Ein erster Zahlungsantrag an die Kommission sollte demnach im August 2016 gestellt werden.

<sup>58</sup> Die Vorlage des Programms an die Europäische Kommission erfolgte im Juni 2014, die Genehmigung am 28. November 2014.

<sup>59</sup> Die Benennung hat auf Grundlage eines Berichts und eines Gutachtens der Prüfbehörde (oder einer anderen unabhängigen Prüfstelle) zu erfolgen.

<sup>60</sup> Diese haben u.a. die Beschreibung der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden, die Aufgabenverteilungen, Vereinbarungen mit zwischengeschalteten Stellen, Prozessbeschreibungen, die Erarbeitung einer Sonderrichtlinie und eines Dokuments betreffend förderfähige Kosten, die Ausschreibung und Einrichtung eines IT- und eines FLC-Systems und eine Beurteilung der Angemessenheit der eingerichteten Systeme bei delegierten Aufgaben zu umfassen.

<sup>61</sup> nach Vorlage eines Berichts- und Gutachtensentwurfs, Durchführung eines kontradiktorischen Verfahrens und einer (allfälligen) Nachreichung von Unterlagen

- (3) Gemäß Art. 123 Abs. 9 der Allg. SF-VO 2013 legt der Mitgliedstaat auch die Regeln für seine Beziehungen zu den Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden sowie für deren Beziehungen untereinander und zur Kommission schriftlich fest (vgl. TZ 3).
- 31.2** Der RH hielt fest, dass der Benennung der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde für das Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ aufwendige Vorarbeiten vorausgingen. Da die offizielle Benennung der Behörden die Voraussetzung für den ersten Zahlungsantrag an die Kommission bildete, empfahl der RH dem BMASK, die erforderlichen Schritte ehestens in die Wege zu leiten und – um Verzögerungen bzw. drohende Rückforderungen wie in der Programmperiode 2007–2013 zu vermeiden – die Prüfstrategie zeitgerecht innerhalb von acht Monaten nach Genehmigung des Programms durch die Europäische Kommission zu erstellen. Der RH bekräftigte in diesem Zusammenhang auch seine Empfehlungen, die Funktionen, Rechte und Pflichten der Programmbehörden ressortintern näher zu regeln (siehe TZ 3) sowie die sektionsübergreifende Koordination und Steuerung der ESF-Umsetzung im BMASK zu verbessern (siehe TZ 28).
- 31.3** *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Prüfbehörde derzeit die erste Prüfstrategie für die Programmperiode 2014–2020 erstelle und diese der Europäischen Kommission fristgerecht übermitteln werde. Die Empfehlung des RH sei für das BMASK (die Prüfbehörde) nicht nachvollziehbar, weil die Frist zur Übermittlung der Prüfstrategie erst mit 28. Juli 2015 ende.*
- 31.4** Der RH nahm die beabsichtigte fristgerechte Vorlage der Prüfstrategie durch das BMASK zur Kenntnis und unterstrich den präventiven Charakter seiner Empfehlung, die Benennung der Behörden sowie weitere Voraussetzungen für den finanziellen Programmstart ehestens in die Wege zu leiten, weil die Vorbereitung der Periode 2014–2020 u.a. mangels adäquater Projektorganisation und sektionsübergreifender Abstimmung im BMASK (siehe TZ 28 bis 30) im Oktober 2014 in Verzug zu geraten drohte.

## Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das B MASK hervor:

(1) Die Funktionen und Aufgaben der EU-Programmbehörden im Verantwortungsbereich des B MASK wären zu präzisieren und ihre Rechte und Pflichten an der Schnittstelle zwischen dem B MASK und der Europäischen Kommission – etwa in einer Geschäftsordnung – näher zu regeln. (TZ 3)

(2) Das System der ESF-Umsetzung in Österreich sollte institutionell grundlegend vereinfacht werden, um den Aufwand für die Verwaltung und Kontrolle des Programms sowie das Fehlerrisiko zu reduzieren. (TZ 4)

(3) Bei den Prüfungen der Prüfbehörde wäre in angemessener Weise sowohl auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Ausgaben als auch auf die Erreichung von Vorhabenszielen zu achten. (TZ 9)

(4) In der Abschlussphase des Programms 2007–2013 wäre verstärkt auf die Einhaltung der programmrelevanten EU- und nationalen Vorschriften zu achten. (TZ 11)

(5) Aus systemischen Feststellungen im Rahmen der Vorhabensprüfungen wären periodisch Schlussfolgerungen zu ziehen und allfällige Verbesserungen der Verfahren bzw. der Systeme zeitnah umzusetzen. (TZ 12)

(6) Die Verfahrenseffizienz und Gebarungssicherheit wäre durch standardisierte elektronische Antragsformulare zu verbessern. (TZ 13)

(7) Die Qualität der Anträge wäre – ehe diese integrale Vertragsbestandteile werden – durch ein entsprechendes Antragsprüfungsverfahren zu erhöhen, bei dem insbesondere die Angemessenheit der beantragten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und –ergebnissen zu beurteilen wäre. (TZ 13)

(8) Im Rahmen der „kleinen Systemprüfungen“ wäre verstärkt auch auf die Behebung mangelhafter, v.a. finanziell relevanter Bestimmungen in den Verträgen bzw. integralen Vertragsbestandteilen hinzuwirken. (TZ 14)

## Schlussempfehlungen

(9) Die ESF-Musterverträge wären im Einklang mit den Vorgaben der Art. 15a-Vereinbarung zu standardisieren und die Bestimmungen für allfällige Rückzahlungen durch den Begünstigten – im Sinne des Verursacherprinzips – zu präzisieren. (TZ 14)

(10) Es wäre sicherzustellen, dass die Förderstellen über geeignete Verfahren zur Gewährleistung der gebotenen Ziel- und Ergebnisorientierung in der ESF-Umsetzung verfügen und dass deren tatsächliche Anwendung in den Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde verstärkt kontrolliert wird. (TZ 15)

(11) Die Belegs- bzw. Förderfähigkeitsprüfungen wären etwa durch die Pauschalierung von Personal- bzw. Sachkosten sowie durch die Festlegung von Mindestbeträgen für zuschussfähige Ausgaben zu vereinfachen. (TZ 16)

(12) Im Einklang mit den EU-Vorgaben für die Periode 2014–2020 wäre ein Mindestbetrag für die Rückforderung von ESF-Mitteln festzulegen. (TZ 17)

(13) In der geplanten ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 wären die EU-spezifischen Rückforderungsgründe näher zu definieren – darunter auch Fälle, in denen Rückzahlungen an den ESF durch die zwischengeschalteten Stellen zu erfolgen hätten –, um verursachergerechte Rückforderungen zu gewährleisten und sachlich nicht begründete Rückerstattungen an den ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln auszuschließen. (TZ 17)

(14) Die Leistungsanforderungen an die Prüfbehörde und die in der ESF-Programmperiode durchschnittlich benötigten Personalressourcen wären zu ermitteln und über das Verhältnis von eigener Leistungserbringung und Leistungszukauf – nach Abwägung der mittel- und längerfristigen Vor- und Nachteile bzw. Kosten und Risiken – wäre zu entscheiden. Dabei wären mittel- und längerfristig benötigte Prüfungsressourcen – v.a. bei nicht delegierbarer Letztverantwortung und finanziellem Risiko – verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und -qualifizierung bereitzustellen; der Einsatz externer Dienstleister wäre vorrangig auf temporäre Kapazitätsmängel, Arbeitsspitzen sowie temporär benötigte Qualifikationen zu beschränken. (TZ 18)

(15) Die Pauschalentgelte wären im Hinblick auf die angestrebte Leistungsqualität periodisch zu evaluieren, z.B. durch Prüfungen mit eigenem Personal, um zuverlässige Informationen über den Aufwand und allfällige Effizienzpotenziale zu gewinnen. (TZ 19)

(16) Die in der Periode 2007–2013 geleisteten Entgelte an externe Dienstleister der Prüfbehörde wären anteilig auch aus ESF-Mitteln (Technische Hilfe) zu finanzieren. (TZ 20)

(17) In der Programmperiode 2014–2020 wären für Zwecke der Prüfbehörde ESF-Mittel (Technische Hilfe) in angemessener Höhe zu reservieren. (TZ 20)

(18) Im Hinblick auf die beträchtlichen direkten und indirekten Kosten zur Behebung von Systemmängeln sollten für die Periode 2014–2020 alle kurzfristig möglichen Schritte zur Systemvereinfachung und Verringerung systeminhärenter Risiken geprüft und ausgeschöpft werden. (TZ 21)

(19) Die Gründe für die Beziehung externer Dienstleister sowie der Leistungsgegenstand wären aktenmäßig nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 22)

(20) Allfällige Interessenkonflikte wären auszuschließen, bevor das BMASK Beratungsleistungen für die Ausarbeitung horizontaler Verfahrensbestimmungen beauftragt, die potenziell auch den künftigen Auftragsumfang bzw. -inhalt des in Betracht gezogenen Auftragnehmers berühren könnten. (TZ 23)

(21) Um institutionellen oder personellen Interessenkonflikten vorzubeugen – etwa bei Beauftragung bzw. Übernahme von Beratungsleistungen oder bei der Wahrnehmung bzw. Änderung von Rollen und Funktionen –, wäre für alle mit ESF-Agenden befassten Verwaltungsstellen und externen Dienstleister ein Verhaltenskodex zu erstellen und z.B. als Anhang in die geplante ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 zu integrieren. (TZ 23)

(22) Im Lichte der veränderten Verteilung der ESF-Mittel nach Institutionen in der Periode 2014–2020 wären Maßnahmen zu setzen, um einem allfällig höheren Fehlerrisikopotenzial in der Periode 2014–2020 proaktiv entgegenzuwirken. (TZ 26)

(23) Die nationalen Förderfähigkeitsregeln für die Gewährung von ESF-Mitteln wären auf Vereinfachungspotenziale zu überprüfen und freiwillig restriktivere Regelungen, etwa für Vergaben bzw. für die Einholung von Vergleichsangeboten, an übliche nationale Bestimmungen anzupassen. (TZ 27)

## Schlussempfehlungen

(24) Die zeitaufwendigen und fehleranfälligen Personalkostenabrechnungen wären zu vereinfachen bzw. wären Pauschaloptionen für die in Betracht kommenden Vorhabensarten zu entwickeln. (TZ 27)

(25) Die sektionsübergreifende Steuerung der ESF-Umsetzung wäre in der Periode 2014–2020 nachhaltig zu verbessern und v.a. in kritischen Phasen der Programmumsetzung zu intensivieren, um eine Klärung offener Fragen bzw. allfällig unterschiedlicher Positionen der befassten Sektionen herbeizuführen. (TZ 28)

(26) Formelle Anträge an die Europäische Kommission wären zeitgerecht vorzubereiten und der Kommission erst nach BMASK-internaler Abstimmung zu übermitteln. (TZ 29)

(27) In kritischen Phasen der Programmvorbereitung und -umsetzung wäre ein geeignetes Projektmanagement mit temporär verstärkten Personalkapazitäten einzurichten. (TZ 30)

(28) Die erforderlichen Schritte für die offizielle Benennung der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde wären ehestens in die Wege zu leiten und die Prüfstrategie zeitgerecht innerhalb von acht Monaten nach Genehmigung des Programms durch die Europäische Kommission zu erstellen. (TZ 31)