

Bericht des Rechnungshofes

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

ANHANG

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

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

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

Tabelle 6:	Finanzielle Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ 2007-2013 (EFRE-Mittel, österreichischer Anteil, nach Ländern) _____	54
Tabelle 7:	EFRE-Fördersätze im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 nach Ländern _____	57
Tabelle 8:	Projektträger, Teilprojekte und EFRE-Mittel nach Ländern, ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 (österreichischer Programmteil) _____	61
Tabelle 9:	Aufwand zur Verwaltung und Durchführung des ETZ-Programms AT-CZ (österreichischer Programmteil) _____	66
Abbildung 8:	Der rechtliche Rahmen des Programms ETZ AT-CZ 2007-2013 _____	70
Tabelle 10:	Modelle zur Abwicklung von EFRE-Förderungen, Programmperiode 2007-2013 _____	72
Tabelle 11:	Mitglieder des Begleitausschusses gemäß Geschäfts- ordnung _____	81
Tabelle 12:	Personalausstattung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats _____	92
Tabelle 13:	Unterschiede in der Abwicklung von ETZ-Projekten in den programmteilnehmenden Ländern _____	95
Abbildung 9:	Schematische Darstellung der Projektphasen im ETZ-Programm AT-CZ _____	104
Tabelle 14:	Zuordnung von finanziellen und personellen Ressourcen nach Akteuren auf österreichischer Seite, Verantwortung und Tätigkeiten _____	107
Tabelle 15:	Begutachtung der Förderanträge im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 _____	111

Abkürzungsverzeichnis

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

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

Glossar

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

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

First Level Control (FLC)

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

Förderfähige (zuschussfähige) Kosten

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

INTERACT

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

Intermediäre bzw. originäre Projekte

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

Kleinprojektfonds

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

Kofinanzierung

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

Lead-Partner-Prinzip

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

Lissabon-Strategie/Europa 2020-Strategie der EU

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

Mittelbindung n+2/n+3-Regel

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

Operationelles Programm

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

Programmbehörden

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

Second Level Control (SLC)

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

STRAT.AT

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

Wirkungsbereich des Landes Oberösterreich

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

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

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

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

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

Grenzübergreifende Zusammenarbeit als Teil der EU-Kohäsionspolitik

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

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

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

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

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

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

**Beschlüsse im
Vorfeld der
Programmeinreichung**

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

**Bilaterale Absichts-
erklärung**

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

Kurzfassung

Programmrelevante Strategien und Programmgebiet

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

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

Programmschwerpunkte

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

Programmbudget

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



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

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

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

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

Kurzfassung

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

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

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

Rechtliche Rahmenbedingungen

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



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

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

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

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

Begleitausschuss

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

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

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

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

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

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

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

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

Verwaltungsbehörde

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

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

**Regionale
Koordinierungs-
stellen**

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

Kurzfassung

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

ETZ-Prüfsystem und First Level Control

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

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

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

Bescheinigungsbehörde

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

Prüfbehörde

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

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



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

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

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

Projektdurchführung

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Kurzfassung

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

Governance

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

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

Programmwirkung

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

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

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

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

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

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

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

Rechtsgrundlagen²

EU-Recht

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

österreichisches Recht

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

programmspezifische Regelungen

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

regionsspezifische Regelungen auf österreichischer Seite

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

Programmbehörden lt. EU-Vorgabe

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

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

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

bewilligte Förderungen 2007 bis 2013				
ETZ–Programm AT–CZ österreichischer Anteil	öffentliche Mittel lt. Plan	bewilligte öffentliche Mittel	davon nationale Kofinanzierung	Bewilligungsgrad
	in Mio. EUR ³			in %
gesamt	45,1	55,6	16,8	123,4
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	21,7	29,6	9,1	136,2
<i>Oberösterreich</i>	11,7	12,9	4,5	110,3
<i>Wien</i>	11,6	13,1	3,2	112,7
ausgezahlte, an die Europäische Kommission gemeldete förderfähige Ausgaben 2007 bis 2013				
ETZ–Programm AT–CZ österreichischer Anteil	öffentliche Mittel lt. Plan	gemeldete Ausgaben	davon nationale Kofinanzierung	Auszahlungsgrad
	in Mio. EUR ³			in %
gesamt	45,1	21,5	5,1	47,6
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	21,7	12,9	3,5	59,2
<i>Oberösterreich</i>	11,7	4,6	0,9	39,0
<i>Wien</i>	11,6	4,0	0,7	34,5
ETZ–Programm AT–CZ vertraglich bewilligte Projekte bis 31. Dezember 2013	grenzübergreifende (österreichisch-tschechische) Projekte	davon österreichische Teilprojekte		österreichische Projektträger mit EFRE-Förderung
		insgesamt (mit und ohne EFRE-Förderung)	davon Teilprojekte mit EFRE-Förderung	
	Anzahl			
gesamt (a)	183	258	195	111
<i>davon</i>				
<i>Technische Hilfe–Projekte (b)</i>	14	20	9	4
<i>intermediäre Projekte (c)</i>	7	15	12	7
<i>Kleinprojektfonds–Projekte</i>	3	5	4	3
originäre Projekte = (a)–(b)–(c)	162	223	174	100
gesamt ohne Kleinprojektfonds	180	253	191	108
gesamt ohne Technische Hilfe–Projekte	169	238	186	107

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

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

öffentliche Mittel = nationale öffentliche Mittel und EFRE–Mittel

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

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

¹ zum Teil Schätzung BKA

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

³ Rundungsdifferenzen möglich

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

Prüfungsablauf und -gegenstand

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Grenzübergreifende Zusammenarbeit als Teil der EU-Kohäsionspolitik

Ziele der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (2007–2013)

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

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

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

⁴ früher Gemeinschaftsinitiative INTERREG



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

Ausrichtung	Prioritäten ¹	Ziele ²
1. Grenzübergreifend: Kooperation von mindestens zwei benachbarten Mitgliedstaaten entlang gemeinsamer Grenzabschnitte; 73,86 % der EFRE-Mittel für ETZ	Entwicklung grenzübergreifender wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aktivitäten durch gemeinsame Strategien für nachhaltige territoriale Entwicklung	– Integration von Grenzgebieten mit gemeinsamen Problemen, die gemeinsamer Lösungen bedürfen (z.B. für grenzbedingt fragmentierte Arbeits- und Kapitalmärkte, Infrastrukturnetze, geringe Finanzkraft und institutionelle Fähigkeiten) – Konzentration der finanziellen Unterstützung insbesondere auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung
2. Transnational: großräumige Kooperation von Regionen z.B. Zentraleuropa, Alpenraum; 20,95 % der EFRE-Mittel für ETZ	Netzwerke und Aktionen, die eine integrierte territoriale Entwicklung begünstigen	– Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Integration sowie des Zusammenhalts in transnationalen Gebieten – Verbesserung physischer und immaterieller Verbindungen von Gebieten durch Investitionen in nachhaltigen Verkehr bzw. durch Netzwerke oder Austausch zwischen Regionen und Beteiligten
3. Interregional: EU-weite Kooperation von nationalen, regionalen und lokalen Behörden; 5,19 % der EFRE-Mittel für ETZ	Verstärkung der Wirksamkeit der Regionalpolitik	– Konzentration auf die überarbeitete Lissabon-Strategie – Erfahrungsaustausch (u.a. im Bereich Stadtentwicklung, Durchführung von Kooperationsprogrammen)

¹ gemäß Art. 6 der EFRE-VO 2006

² gemäß Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft vom 6. Oktober 2006

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

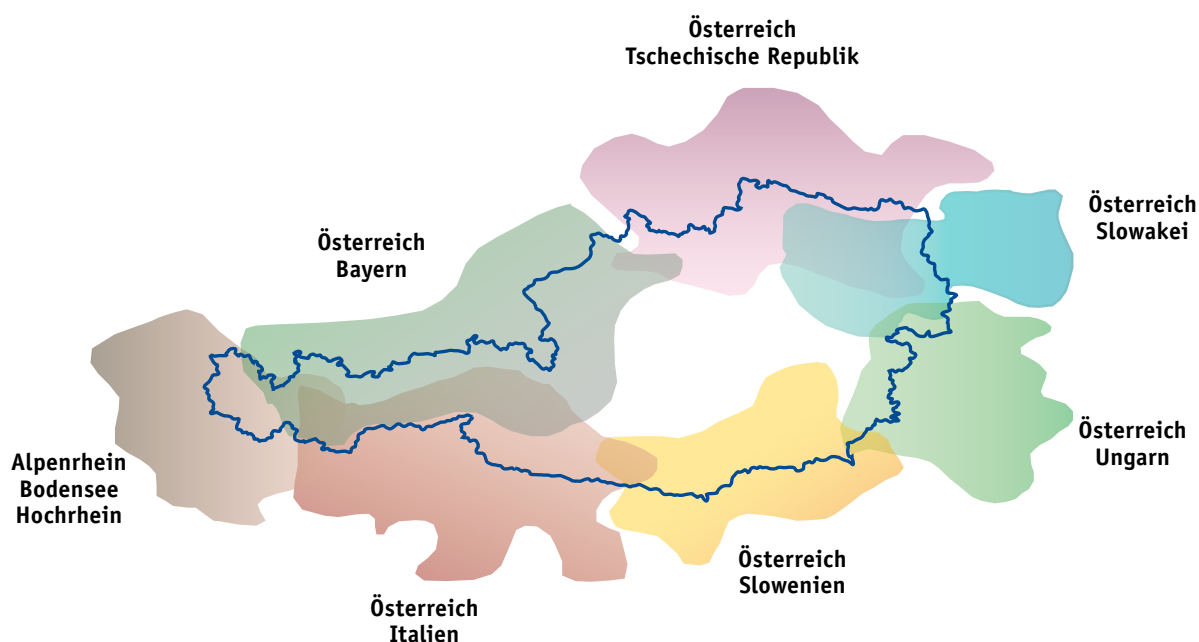
Knapp drei Viertel (rd. 5,6 Mrd. EUR) der im EU-Finanzrahmen 2007 bis 2013 für ETZ-Programme reservierten EFRE-Mittel (rd. 7,8 Mrd. EUR) entfielen auf die Gruppe der grenzübergreifenden Programme.

Grenzübergreifende ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung – Überblick

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

Grenzübergreifende Zusammenarbeit
als Teil der EU-Kohäsionspolitik

Abbildung 1: Grenzübergreifende ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung



Quellen: BKA; ÖIR-Projekthaus GmbH

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

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

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



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

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

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

² Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BKA Abteilung IV/4; Berechnungen: RH

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

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

Grenzübergreifende Zusammenarbeit als Teil der EU-Kohäsionspolitik

Besondere EU-Vorgaben für grenzübergreifende ETZ-Programme

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

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

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

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

Lead-Partner-Prinzip und Kooperationskriterien

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

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

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

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

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

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



Quelle: RH

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

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

Überblick

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

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

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



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

Regionale Koordinierungsstellen im österreichischen Programmgebiet

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

First Level Control-Prüfstellen im österreichischen Programmgebiet

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

BESCHEINIGUNGSBEHÖRDE (TZ 32) gemäß Art. 61 Allg. SF-VO und Art. 14 Abs. 1 EFRE-VO 2006	Benannte Stelle: Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4
	verantwortlich u.a. für <ul style="list-style-type: none"> - die Übermittlung von Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträgen an die Europäische Kommission, - die Bescheinigung, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind, auf zuverlässigen Verfahren und überprüfbaren Belegen beruhen und für nach den Kriterien des Programms ausgewählte und mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs im Einklang stehende Vorhaben getätigt wurden, - das Vorliegen hinreichender Angaben der Verwaltungsbehörde zur Ausgabenerklärung und Berücksichtigung der Ergebnisse der Prüfungen der Prüfbehörde, - die elektronische Buchführung über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über wieder einzuziehende bzw. einbehaltene Beträge
	EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds <ul style="list-style-type: none"> - nimmt im Auftrag der Bescheinigungsbehörde als zwischengeschaltete Stelle operative Aufgaben im Rahmen der Ausgabenbescheinigung wahr, - führt unter der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde EFRE-Monitoring und EFRE-Zahlstellenaufgaben durch

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

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

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

Beschlüsse im Vorfeld
der Programm-
einreichung

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

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

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

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

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

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

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

Bilaterale
Absichtserklärung

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

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

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

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

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

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

Programmrelevante
Strategien

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

⁸ ETZ-Verordnung 2013, Art. 8 Abs. 9

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Programmgebiet

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

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

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

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



Quellen: ÖROK; ÖIR-Projekthaus GmbH

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

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

Programm-
schwerpunkte

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

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

Quelle: ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

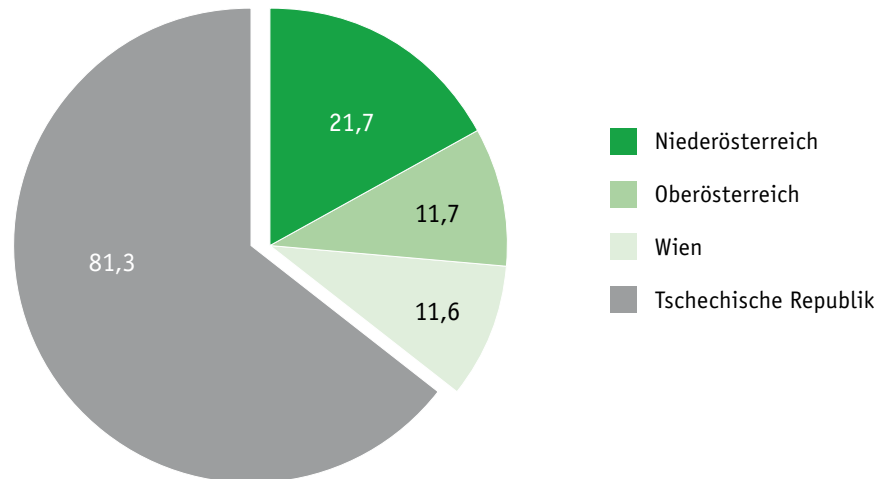
(2) Als Antragsteller ließ das ETZ-Programm AT-CZ „öffentliche“, „quasi-öffentliche“ und „private“ Einrichtungen ohne Gewinnabsicht bei der Projektumsetzung zu (siehe TZ 15). Gewinnerorientierte Unternehmen und Einzelpersonen waren nicht förderfähig.

Programmbudget

Indikativer Finanzplan

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

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



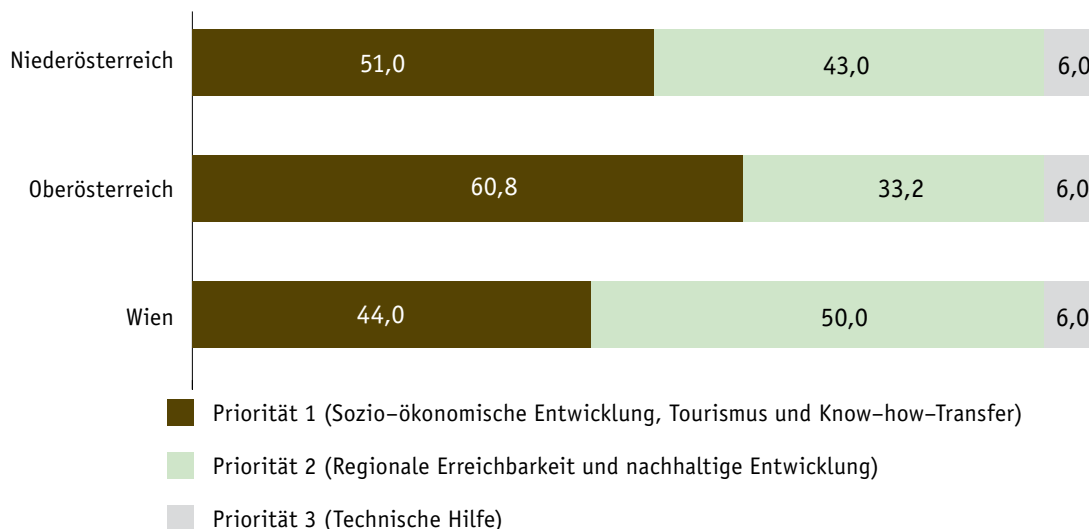
¹ Rundungsdifferenzen möglich

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

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

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

Abbildung 6: Programmbudget (EFRE und nationale Kofinanzierung) der teilnehmenden Länder nach Prioritäten (in %¹)



¹ Rundungsdifferenzen möglich

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

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

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

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

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



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

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

Mittelausschöpfung

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

¹² im Begleitausschuss genehmigte Projekte mit unterzeichnetem EFRE-Fördervertrag

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

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

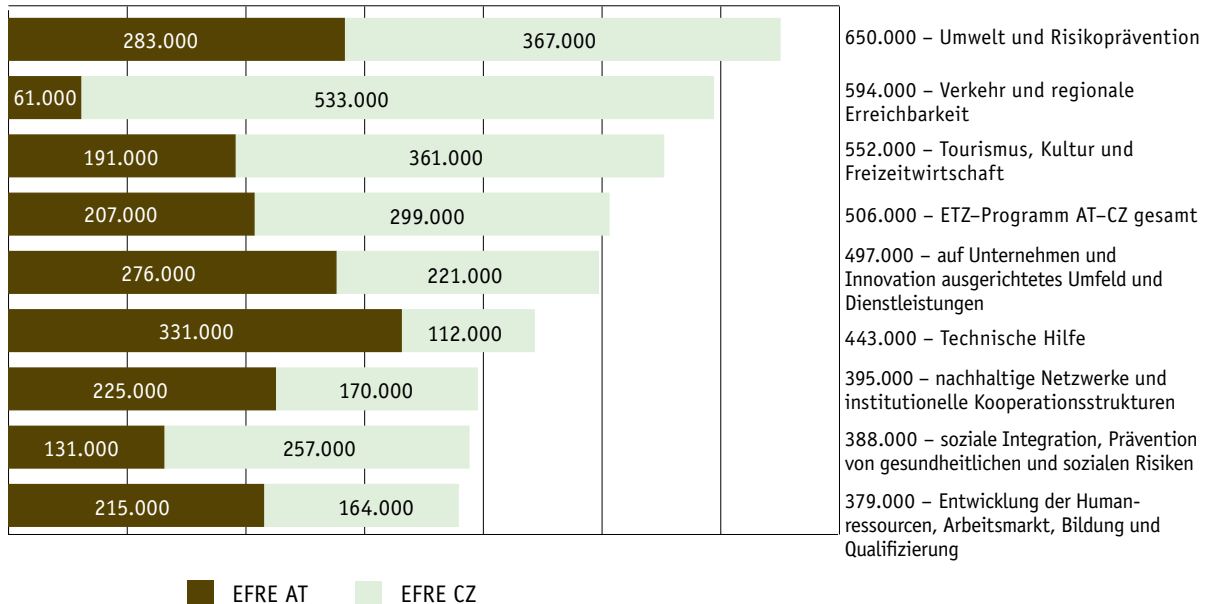
¹ Die Überschreitung der Technischen Hilfe auf österreichischer Seite (rd. 201,5 %) war eine abwicklungs- bzw. verrechnungstechnische Folge der Übernahme von Programmbehördenfunktionen durch österreichische Stellen und bedeutete keine Überschreitung auf Programmebene (siehe Umsetzungsstand der Technischen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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung

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

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

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

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

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

Tabelle 7: EFRE-Fördersätze im ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 nach Ländern			
EFRE-Fördersatz	Anzahl der Teilprojekte		
	Niederösterreich	Oberösterreich	Wien
unter 50 % ¹	5	1	0
ab 50 bis unter 60 %	25	3	2
ab 60 bis unter 70 %	7	25	1
ab 70 bis unter 80 %	39	23	1
ab 80 bis unter 85 %	3	0	3
85 %	19	2	27
Summe der Teilprojekte	98	54	34
EFRE-Fördersatz (Durchschnitt)	67,3 %	65,6 %	76,8 %

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 8: Projektträger, Teilprojekte und EFRE-Mittel nach Ländern, ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013 (österreichischer Programmteil)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vorfinanzierung der EFRE-Mittel und Zwischenfinanzierung

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

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

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

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

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

eine Zwischenfinanzierung, Wien ab Ende 2013 eine Überbrückungshilfe gewährte.

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

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

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

Aufwand zur Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ

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

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

¹⁹ Verwaltungsbehörde inkl. Gemeinsames Technisches Sekretariat, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

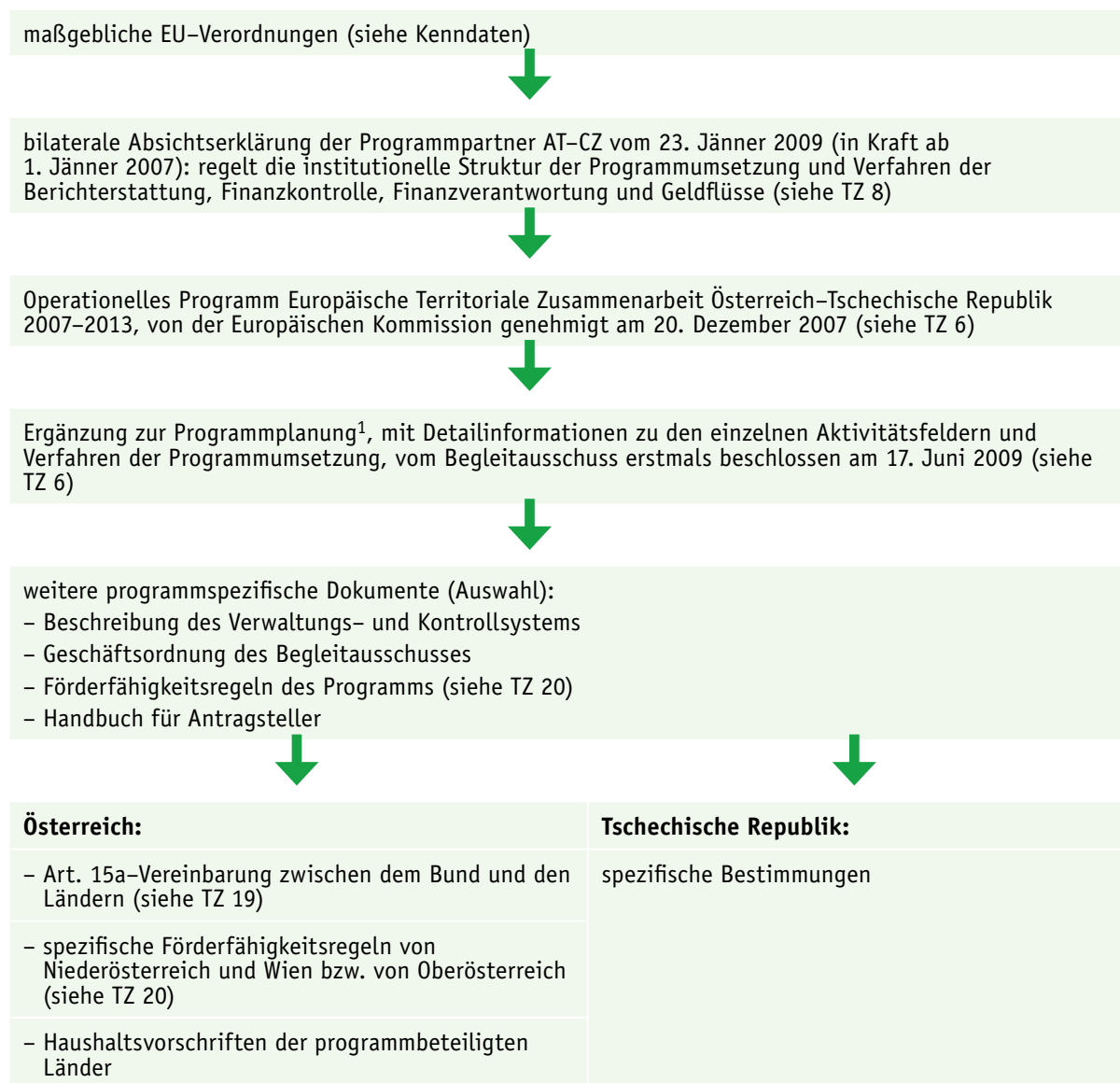
Rechtliche
Rahmenbedingungen

Überblick

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

ETZ-Programm AT-CZ 2007-2013

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



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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 10: Modelle zur Abwicklung von EFRE-Förderungen, Programmperiode 2007-2013	
EFRE-Förderungen in EFRE-Regionalprogrammen	EFRE-Förderungen in grenzübergreifenden ETZ-Programmen
<p>Förderstellen des Bundes bzw. der Länder waren formell zwischengeschaltete Stellen der Verwaltungsbehörde;</p> <p>Förderstellen-Funktionen für EFRE-Mittel und nationale Kofinanzierung lagen jeweils in einer Verantwortung;</p> <p>fachlich zuständige verantwortliche Förderstelle (auf Basis einer Richtlinie oder Einzelentscheidung):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Information und Beratung der Antragsteller 2. Entgegennahme und Prüfung der Förderanträge 3. (Einholung der) Bewilligung der EFRE- und der nationalen Mittel 4. Förderanbot und Fördervertrag 5. Veranlassung der Mittelauszahlung 6. Kontrolle der Zwischen- und Endabrechnungen 	<p>Die Verwaltungsbehörde hatte in der Regel (z.B. ETZ-Programm AT-CZ) keine formell zwischengeschalteten Förderstellen;</p> <p>Regionale Koordinierungsstellen ergänzten und unterstützten arbeitsteilig die Tätigkeiten der Verwaltungsbehörde;</p> <p>EFRE-Förderstellen-Funktionen verteilten sich auf mehrere Akteure, die nationale Kofinanzierung erfolgte davon getrennt:</p> <p>Verwaltungsbehörde inkl. GTS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Information und Beratung der Antragsteller - Entgegennahme und Prüfung der EFRE-Förderanträge - Förderanbot und EFRE-Fördervertrag <p>Begleitausschuss:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bewilligung der EFRE-Mittel <p>Regionale Koordinierungsstellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Information und Beratung der Antragsteller - Unterstützung bei der Entgegennahme und Prüfung der EFRE-Förderanträge <p>FLC-Stellen der programm beteiligten Länder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle der EFRE-Zwischen- und Endabrechnungen - Bestätigung der Ausgaben zur Veranlassung der Mittelauszahlung durch den Lead-Partner <p>Förderstellen (Bund bzw. Land):</p> <ul style="list-style-type: none"> - alle Förderstellen-Funktionen für die nationale Kofinanzierung eines grenzübergreifenden ETZ-Projekts

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ Verwaltungsbehörde inkl. Gemeinsames Technisches Sekretariat, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förderfähigkeitsregeln

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹ Reihe Bund 2013/11

Akteure auf Programmebene

Allgemeines

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

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

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

Begleitausschuss

Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren

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

Tabelle 11: Mitglieder des Begleitausschusses gemäß Geschäftsordnung

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

¹ bei Projektgenehmigungen nicht stimmberechtigt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Befangenheit bei Abstimmungen

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

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

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

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

Akteure auf Programmebene

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

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

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

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

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

Interessenkonflikte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verwaltungsbehörde

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

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

³⁰ Reihe Bund 2013/5, TZ 54

³¹ Europaregion Donau-Moldau

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

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

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

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

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

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

Mitarbeiter des Gemeinsamen Technischen Sekretariats zur Verfügung stehen.

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

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

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

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

Akteure auf Programmebene

Gemeinsames
Technisches
Sekretariat

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

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

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

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

Tabelle 12: Personalausstattung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats

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

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

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

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

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

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

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

Regionale
Koordinierungsstellen

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Akteure auf Programmebene

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

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

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

ETZ-Prüfsystem und
First Level Control
(FLC)

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

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

Um Finanzkorrekturen infolge zu geringer Prüftiefe und EFRE-Mittelverluste infolge zu zeitaufwändiger Prüfungen (n+2-Regelung) gleichermaßen zu vermeiden (siehe TZ 13), urgierten FLC-Stellen bei einzelnen Projektträgern fehlende Unterlagen. Gemäß Protokollen der FLC-Treffen führte die hohe Belastung der Mitarbeiter der FLC-Stellen zu Personalfuktuation.

(3) Die FLC-Stelle des Landes Wien bediente sich zusätzlich externer Prüfer. Wiener Projektträger konnten diese Kosten im Ausmaß von 3 % des Projektbudgets als förderfähig geltend machen. Niederösterreich zog für die Programmperiode 2014–2020 eine Weiterverrechnung von Kosten der Kontrolle ebenfalls in Betracht.

31.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die FLC-Stellen die von der EU vorgegebene Frist von drei Monaten zur Prüfung und Bestätigung der abgerechneten Ausgaben im ETZ-Programm AT-CZ häufig nicht einhielten. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die den FLC-Stellen vorgelagerten Prozessphasen im Hinblick auf Optimierungspotenziale – etwa Beratungsfokus auf Rechnungswesen-Mitarbeiter von Projektträgern, Qualität der Projektbudgets und Zuordenbarkeit der Kostenpositionen in Projektanträgen – zu analysieren. Er empfahl ferner, Projektträgern bei Säumigkeit oder mangelhaften Abrechnungsunterlagen – nach schriftlicher Aufforderung und Fristsetzung – gegebenenfalls einen Teil des erhöhten Aufwands der FLC-Stellen pauschal weiterzuverrechnen.

(2) Der RH bemerkte, dass in Abwägung der Kosten und Nutzen externer Prüfer und in Anbetracht der nicht delegierbaren EU-rechtlichen Verantwortung auch die Einschulung wechselnder externer Prüfer sowie die Qualitätssicherung der extern erstellten Prüfberichte durch die FLC-Stellen in Rechnung zu stellen war. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die in der Programmlaufzeit durchschnittlich benötigten FLC-Ressourcen vorzugsweise im Wege interner Personalumschichtung und -qualifizierung bereitzustellen und externe Prüfer vorrangig bei temporären Kapazitätsmängeln und Arbeitsspitzen sowie für temporär benötigte Qualifikationen einzusetzen.

Um wiederholte Einschulungskosten infolge von Personalfuktuation zu vermeiden und Lerneffekte zu nutzen, empfahl der RH den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, der mittel- und längerfristigen Erhaltung von EU-spezifischem Prüfungs-Know-how durch Personalentwicklung und adäquate Einstufung erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen.

Akteure auf Programmebene

31.3 (1) Laut Stellungnahmen der Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien werde die Empfehlung, Prozessphasen im Vorfeld der FLC auf Optimierungspotenziale zu analysieren, zur Kenntnis genommen bzw. aufgegriffen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen werde die Umsetzbarkeit einer Weiterverrechnung von FLC-Kosten an säumige Projektträger jedoch bezweifelt und die Empfehlung kritisch gesehen bzw. nicht umgesetzt.

(2) Das Land Niederösterreich wies ferner darauf hin, dass die Empfehlung, die in der Programmlaufzeit benötigten FLC-Ressourcen vorzugsweise durch internes Personal bereitzustellen, bereits in der Programmperiode 2007–2013 umgesetzt worden sei.

(3) Das Land Oberösterreich teilte mit, es strebe eine stärkere Einbindung der FLC-Stellen an, etwa in der Beratungsphase eines Projekts.

(4) Das Land Wien teilte mit, es werde der Empfehlung, Personal für FLC-Aufgaben bei Bedarf intern umzuschichten bzw. zu qualifizieren, nachkommen. Ebenso werde das Land der Erhaltung von EU-Prüfungs-Know-how verstärkt Aufmerksamkeit widmen.

31.4 (1) Der RH erwiderte den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien zur Weiterverrechnung von FLC-Kosten, dass auch die derzeitige Praxis aufwändig war und den FLC-Stellen die Einhaltung der Drei-Monats-Frist erschwerte. Eine allfällige Kostenbeteiligung sollte für den Fördernehmer einen Anreiz für die zeitgerechte Vorlage geordneter Unterlagen darstellen. Die Details einer verwaltungsökonomischen Vorgangsweise, die es dem Fördergeber erlaubt, bei Säumigkeit des Fördernehmers unter bestimmten, klar definierten Voraussetzungen einen pauschalen Betrag einzubehalten, könnte (auch als Kann-Bestimmung) bereits im Fördervertrag ausbedungen werden.

(2) Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass die in der Programmperiode 2007–2013 verfügbaren FLC-Ressourcen des Landes zum Teil auch Mitarbeiter landesnaher Vereine umfassten, weshalb die landesinterne Erhaltung und Entwicklung von Prüfungskapazitäten mittel- und längerfristig nur bedingt gewährleistet erschienen.

Bescheinigungs- behörde

32.1 (1) Gemäß EU-Vorgabe nahm die Bescheinigungsbehörde Zahlungen der Europäischen Kommission entgegen und leistete Zahlungen an die federführenden Begünstigten (Lead-Partner). In Österreich nahm diese Aufgabe der ERP-Fonds als formell zwischengeschaltete Stelle der Bescheinigungsbehörde (BKA, Abt. IV/4) wahr. Die Europäische Kommission zahlte die EFRE-Mittel auf das beim ERP-Fonds einge-

richtete Konto des ETZ-Programms AT-CZ ein, von dem auch die Auszahlungen an österreichische und tschechische Lead-Partner (siehe TZ 5) erfolgten.

(2) Infolge einer Neuausrichtung der EFRE-Koordinationsaufgaben des BKA (siehe TZ 47) und einer „Regionalisierung“ der in der Programmperiode 2007–2013 vom BKA ausgeübten Bescheinigungsbehörden-Funktion für mehrere ETZ-Programme sollte das Land Niederösterreich in der Programmperiode 2014–2020 die Funktion der Bescheinigungsbehörde für das ETZ-Programm AT-CZ übernehmen.

- 32.2** Der RH hielt fest, dass das BKA in der Programmperiode 2014–2020 die Funktion der Bescheinigungsbehörde für das ETZ-Programm AT-CZ an das Land Niederösterreich abzugeben beabsichtigte.

Der RH empfahl dem BKA und dem Land Niederösterreich, die zeitgerechte und geregelte Übergabe aller Aufgaben der Bescheinigungsbehörde einschließlich der bisher vom ERP-Fonds wahrgenommenen Funktionen für das ETZ-Programm AT-CZ sicherzustellen. Er verwies ferner auf den mit der Regionalisierung von Programmbehörden-Funktionen einhergehenden Anpassungsbedarf der künftigen 15a-Vereinbarung (siehe TZ 19).

- 32.3** (1) *Laut Stellungnahme des BKA sei eine zeitgerechte und geregelte Übergabe der Funktion der Bescheinigungsbehörde an das Land Niederösterreich für das Jahr 2015 geplant. Ähnlich wie bei der Übergabe der Funktion der Verwaltungsbehörde in der Vorperiode werde das BKA bei Bedarf Unterstützung anbieten, sobald die Ansprechpersonen bei der zukünftigen Bescheinigungsbehörde im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bekannt seien.*

(2) *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass es entsprechende Schritte zur Übernahme der Bescheinigungsbehörde bereits eingeleitet habe.*

Prüfbehörde

- 33.1** (1) Die für das ETZ-Programm AT-CZ benannte Prüfbehörde (BKA, Abt. IV/3) hatte gemäß EU-Vorgabe das wirksame Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu überprüfen und der Europäischen Kommission zu bestätigen. Zu diesem Zweck prüfte sie auf österreichischer Seite die Systeme der Verwaltung und Kontrolle sowie jährlich³⁴ eine Stichprobe von Projekten, deren Ausgabenerklärungen die Bescheinigungsbehörde bereits an die Europäische Kommission übermittelt hatte.

³⁴ Prüfwahl: jeweils 1. Juli eines Jahres bis 30. Juni des Folgejahres

(2) Bei System- und Projektprüfungen auf tschechischer Seite stützte sich die Prüfbehörde auf die dafür benannte Prüfstelle.³⁵ Sie erstellte in Abstimmung mit dieser eine Prüfstrategie für das ETZ-Programm AT-CZ, bewertete die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems auf österreichischer Seite, legte der Europäischen Kommission jährlich Kontrollberichte vor und gab Prüfmeinungen ab.

(3) Im März 2013 stellte die Europäische Kommission fest, dass die österreichische Prüfbehörde als EU-weit einzige Prüfbehörde ihre Prüfmeinung zum Ausgabenjahr 2011 nicht fristgerecht Ende 2012 abgegeben hatte, da sie ihre Stichprobenprüfungen wegen Ressourcenengpässen nicht zeitgerecht abschließen konnte. Die Europäische Kommission setzte daher die Zahlungen für eine Reihe von österreichischen EFRE-Programmen, darunter auch das ETZ-Programm AT-CZ, ab März 2013 aus. Im Mai 2013 informierte das BKA die Europäische Kommission über zwischenzeitig getroffene personelle Abhilfemaßnahmen.

(4) Die Prüfbehörde nahm die für ihre Zwecke reservierten Mittel der Technischen Hilfe (siehe TZ 17) bis Ende 2013 nicht in Anspruch, da – so die Sicht der Prüfbehörde – auch die Beantragung, Durchführung und Abrechnung der Technischen Hilfe Ressourcen beansprucht hätte.

33.2 Der RH kritisierte, dass die Prüfbehörde ihren Jahreskontrollbericht 2012 aufgrund von Ressourcenengpässen erst mit fünfmonatiger Verspätung vorlegen konnte, weshalb die Europäische Kommission die EFRE-Zahlungen – u.a. für das ETZ-Programm AT-CZ – ab März 2013 aussetzte. Aus Sicht des RH kam das BKA der in der 15a-Vereinbarung (siehe TZ 19) enthaltenen Verpflichtung, die Funktionsfähigkeit der benannten Programmbehörden sicherzustellen, nicht ausreichend nach.

Der RH verwies auf seine früheren Empfehlungen an das BKA, für eine angemessene Personalausstattung der Prüfbehörde zu sorgen.³⁶ Daran anknüpfend empfahl er dem BKA, den künftigen Personalbedarf der Prüfbehörde auf Basis der EU-Vorgaben und Rahmenbedingungen der Programmperiode 2014–2020 realistisch zu planen und rechtzeitig die entsprechende Vorsorge zu treffen, gegebenenfalls auch unter Inanspruchnahme von Mitteln der Technischen Hilfe. Er verwies in diesem

³⁵ Die Prüfstelle (tschechisches Ministerium für Finanzen und Ministerium für Regionalentwicklung) und die Prüfbehörde kooperierten im Rahmen der gemeinsamen Finanzprüfergruppe, die im Einklang mit den EU-Vorgaben und der bilateralen Absichtserklärung (siehe TZ 8) im März 2009 eingerichtet wurde.

³⁶ siehe Reihe Bund 2009/1 „Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIA Österreich–Ungarn“; Reihe Bund 2009/4 „Internes Verwaltungs- und Kontrollsystem Operationelles Programm Burgenland“; Reihe Bund 2013/11 „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“

Zusammenhang auch auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 31 zu den Ressourcen der FLC-Stellen.

- 33.3** *Das BKA merkte in seiner Stellungnahme an, dass die verspätete Abgabe des Jahreskontrollberichts einerseits auf die Ressourcenengpässe zurückzuführen gewesen sei, andererseits hätten fehlende Prüfunterlagen bei den Vor-Ort-Kontrollen den Berichtserstellungsprozess deutlich verzögert.*

Zur Feststellung des RH, die Prüfbehörde habe die für ihre Zwecke reservierten Mittel der Technischen Hilfe nicht in Anspruch genommen, bemerkte das BKA, dass die Prüfbehörde die Mittel der Technischen Hilfe für die externe Unterstützung durch Wirtschaftsprüfungskanzleien nütze. Allerdings habe sie das Bundesvergabegesetz zu beachten, so dass sie im Jahr 2012 (als eine Mitarbeiterin ausfiel) nicht ohne weiteres externe Prüfer beauftragen habe können.

Die Prüfbehörde habe auch bei der Auslagerung von Prüfungstätigkeiten mittels eigener Qualitätssicherungsmaßnahmen die Einhaltung der Standards und Regeln durch die externen Prüfer zu gewährleisten. Sie habe dabei eine Leitlinie³⁷ der Europäischen Kommission zu beachten und müsse über die entsprechenden Ressourcen für die Überwachung und Begleitung verfügen.

Die Prüfbehörde benötige aufgrund von Vorgaben der Verwaltungsbehörde für einen Antrag im Rahmen der Technischen Hilfe zwingend einen Projektpartner (aus der Tschechischen Republik), obwohl die konkreten Prüfungshandlungen lediglich österreichische Partner und Stellen betreffen. Dieser Umstand verkompliziere die Beantragung und Abwicklung von Projekten der Technischen Hilfe ungemein. In der Programmperiode 2014–2020 beabsichtige die Prüfbehörde ebenfalls, Mittel der Technischen Hilfe in Anspruch zu nehmen, die – aus Sicht des BKA – für Prüfungen der Prüfbehörde in Österreich ohne Verwendungseinschränkung einsetzbar sein sollten.

- 33.4** *Der RH entgegnete dem BKA, dass er den Ressourcenmangel der Prüfbehörde seit dem Jahr 2009 wiederholte Male kritisch aufgezeigt hatte. Laut vorliegenden Monitoring-Daten nahm die Prüfbehörde bis Ende 2013 keine Mittel der Technischen Hilfe aus dem ETZ-Programm AT-CZ in Anspruch, dagegen finanzierten z.B. die FLC-Stellen Niederösterreich und Wien ihre Ausgaben (insbesondere für externes Personal) zum Teil aus – jeweils mit tschechischen Partnern eingereicht-*

³⁷ COCOF Leitlinie 09/0002/01-EN der Europäischen Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik vom 23. Februar 2009: Guidance Note on the Concept of Reliance on the Work of other Auditors

ten – Technische Hilfe-Projekten. Die Argumentation des BKA – eine Verstärkung der Ressourcen der Prüfbehörde durch externe Prüfer sei schwierig, weil die Prüfbehörde u.a. die EU-rechtlich geforderte Qualitätssicherung mangels Ressourcen nicht gewährleisten könne – erachtete der RH für wenig zielführend im Sinne einer Problemlösung. Der RH bekräftigte daher mit Nachdruck seine Empfehlung an das BKA, die Funktionsfähigkeit der Prüfbehörde gemäß 15a-Vereinbarung sicherzustellen.

34.1 (1) In ihrem verspätet vorgelegten Jahreskontrollbericht 2012 zum Ausgabenjahr 2011 stellte die Prüfbehörde eine Fehlerquote von 4,35 % fest (EU-Vorgabe: maximal 2 %). Diese war v.a. auf Fehler (u.a. Vergabemängel, nicht deklarierte Einnahmen, nicht nachvollziehbare Personalkosten) in zwei Teilprojekten zurückzuführen, die in der Zuständigkeit der FLC-Stelle Niederösterreich lagen.

(2) Die Europäische Kommission schloss daraus auf eine unzureichende Qualität der Ausgabenbestätigungen der FLC-Prüfer und erachtete maßgebliche EU-Vorgaben als nicht erfüllt.³⁸ Ferner beurteilte sie die Verfahren der Bescheinigungsbehörde – auf Basis eines Systemberichts der Prüfbehörde – als mangelhaft.

Im August 2013 teilte sie Österreich daher mit, dass die im März 2013 – wegen verspäteter Vorlage des Jahreskontrollberichts 2012 – erfolgte Aussetzung der Zwischenzahlungen (siehe TZ 33) für das ETZ-Programm AT-CZ weiter aufrecht bliebe. Sie forderte die österreichischen Behörden auf, binnen zwei Monaten Stellung zu nehmen, die von den Programmbehörden zu ergreifenden Maßnahmen in einem Aktionsplan zu beschreiben und finanzielle Korrekturen vorzunehmen.

(3) Im November 2012 informierte die Verwaltungsbehörde den Begleitausschuss über die voraussichtlich erhöhte Fehlerquote und einen daher zu erstellenden Aktionsplan. Ab dem Frühjahr 2013 veranlasste sie Maßnahmen u.a. zur Verbesserung der FLC-Kontrollen sowie zur Aufschlüsselung der Kostenpositionen in Förderanträgen (siehe TZ 31). Den schriftlichen Aktionsplan der Verwaltungsbehörde vom Oktober 2013 bewertete die Prüfbehörde als angemessen und übermittelte ihn, gemeinsam mit Angaben zur geänderten Prüfstrategie der Bescheinigungsbehörde, an die Europäische Kommission.

³⁸ Art. 58 lit. c Allg. SF-VO: Verfahren, mit denen die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen der operationellen Programme geltend gemachten Ausgaben sichergestellt wird, sowie Art. 15 und 16 EFRE-VO: die Verwaltungsbehörde vergewissert sich, dass die Ausgaben aller an einem Vorhaben beteiligten Begünstigten durch die FLC-Prüfer bestätigt wurden.

(4) Die Verwaltungsbehörde ermittelte im Rahmen ihres Aktionsplans eine Pauschalfinanzkorrektur in Höhe von 2,45 % des im Jahr 2011 zertifizierten Ausgabenbetrags. Der vom Land Niederösterreich zu tragende Korrekturbetrag belief sich auf insgesamt rd. 258.000 EUR, davon EFRE-Mittel in Höhe von rd. 203.000 EUR, die dem Programmkonto gutzuschreiben waren.

(5) Im Februar 2014 – rund ein Jahr nach Aussetzung der Zahlungen – teilte die Europäische Kommission Österreich mit, dass die Bedingungen für die Wiederaufnahme der Zahlungen an das ETZ-Programm AT-CZ nunmehr erfüllt waren.

34.2 Der RH hielt fest, dass die Europäische Kommission – infolge der von der Prüfbehörde festgestellten Fehlerquote bzw. Mängel des Verwaltungs- und Kontrollsystems – ihre Zahlungen für das ETZ-Programm AT-CZ von März 2013 bis März 2014 aussetzte, was mit gravierenden Folgen für die Liquidität des ETZ-Programms AT-CZ (siehe TZ 13) sowie zahlreicher Projektträger verbunden war (siehe TZ 16).

Der RH hielt kritisch fest, dass die in der Folge z.B. im Rahmen von Aktionsplänen zu veranlassenden Maßnahmen für die Programmbehörden und andere Akteure einen in Summe beträchtlichen Mehraufwand darstellten und dass das Land Niederösterreich überdies eine Pauschalfinanzkorrektur von über 200.000 EUR zu tragen hatte. In Abwägung der Risiken sowie der direkten und indirekten Folgekosten von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem empfahl der RH dem BKA und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, der Qualifizierung der in der EU-Förderabwicklung tätigen Mitarbeiter besonderes Augenmerk zu widmen. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlungen in TZ 31 zu den Ressourcen der FLC-Stellen.

34.3 (1) *Laut Stellungnahme des BKA sei die Verwaltungsbehörde erst nach Vorliegen des Jahreskontrollberichts und schriftlicher Aufforderung der Europäischen Kommission tätig geworden, obwohl sie bei den Vor-Ort-Kontrollen anwesend gewesen sei und Kenntnis von den Problemen bzw. Anforderungen der Europäischen Kommission erhalten habe.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien bereits fachspezifische Schulungsmaßnahmen zur laufenden Qualifizierung der im Verwaltungs- und Kontrollsystem tätigen Mitarbeiter veranlasst worden.*

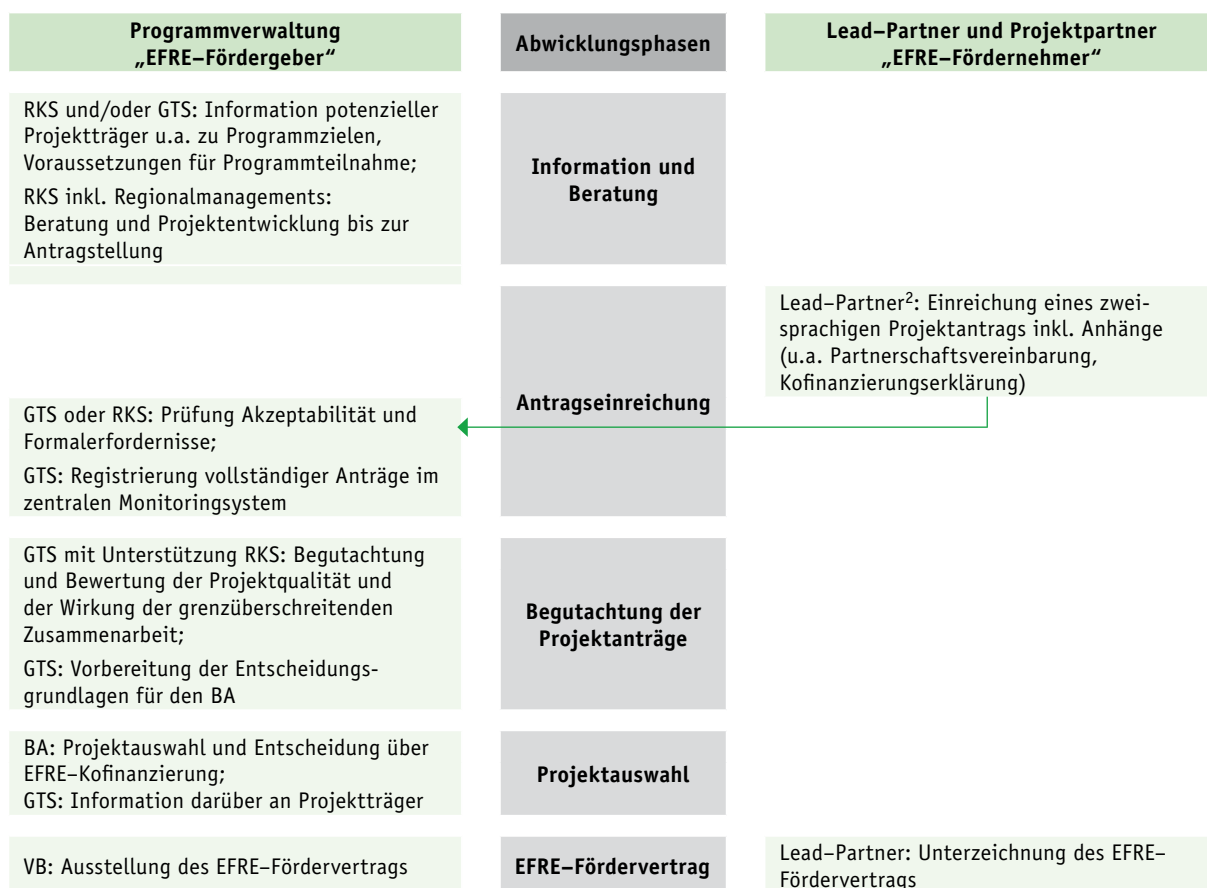
(3) *Das Land Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

Projektdurchführung

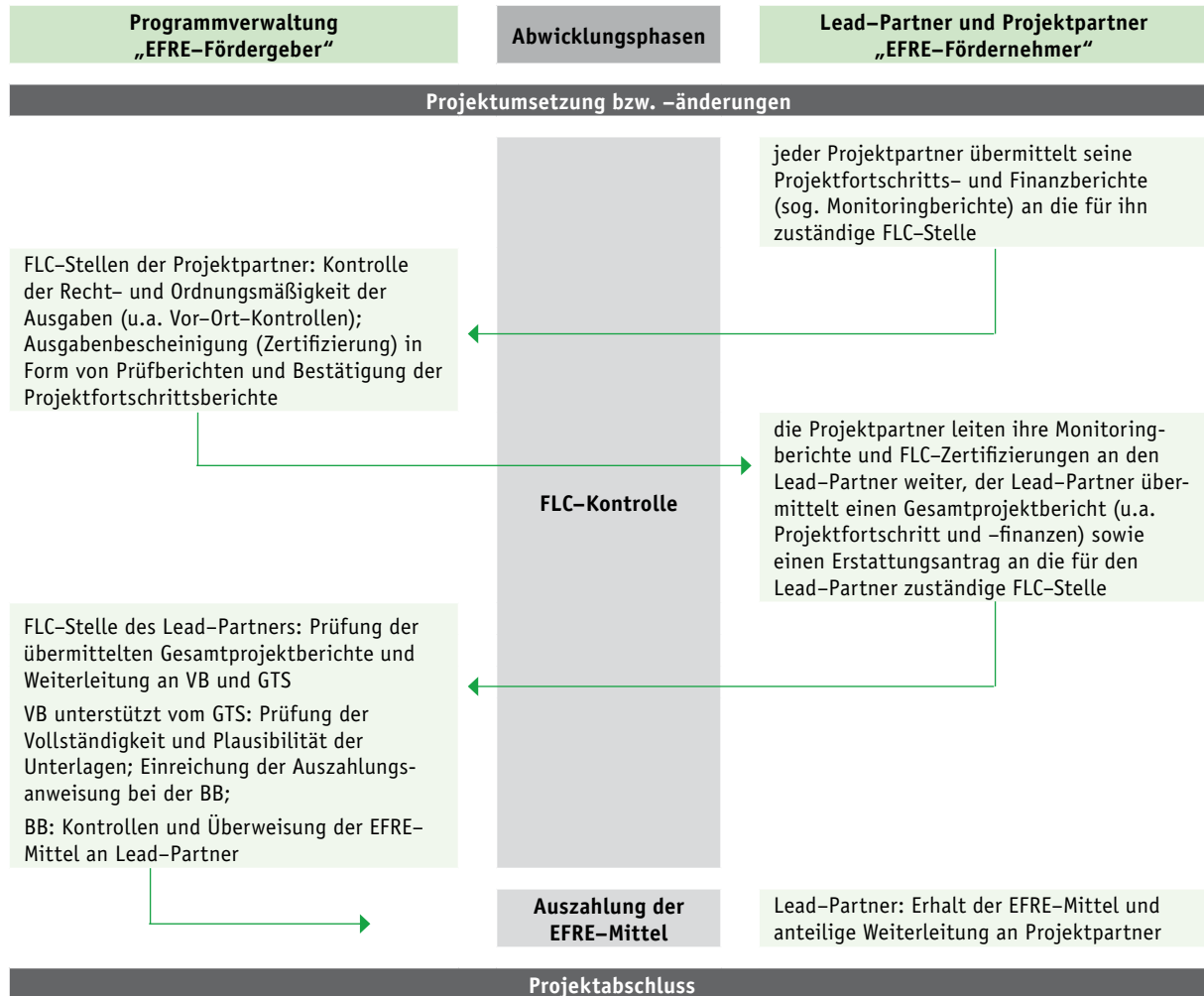
Allgemeines

35.1 Die Umsetzung der Projekte im ETZ-Programm AT-CZ folgte dem typischen Ablaufschema von Förderungen, wenngleich mit fragmentierten Zuständigkeiten, wie nachstehende Abbildung zeigt: Auf Seiten des EFRE-Fördergebers nahmen einerseits supranationale Programmstellen (Verwaltungsbehörde (VB), Gemeinsames Technisches Sekretariat (GTS), Bescheinigungsbehörde (BB), Begleitausschuss (BA)) sowie auf nationaler Ebene angesiedelte Stellen (Regionale Koordinierungsstellen (RKS), FLC-Stellen) bestimmte Aufgaben wahr; auf Seiten des EFRE-Fördernehmers trug der Lead-Partner Verantwortung für die inhaltliche und finanzielle Koordination der Projektabwicklung.

Abbildung 9: Schematische Darstellung der Projektphasen im ETZ-Programm AT-CZ¹



Fortsetzung: Schematische Darstellung der Projektphasen im ETZ-Programm AT-CZ¹



- BA = Begleitausschuss
- BB = Bescheinigungsbehörde
- FLC = First Level Control
- GTS = Gemeinsames Technisches Sekretariat
- RKS = Regionale Koordinierungsstelle
- VB = Verwaltungsbehörde

¹ Auf tschechischer Seite sind fallweise weitere Stellen involviert.
² Die Projektpartner bestimmen jeweils einen federführenden Projektpartner zum Projektkoordinator.

Quelle: ETZ-Programm AT-CZ; Darstellung: RH

35.2 Der RH hielt fest, dass sich der Prozess der Projektdurchführung im ETZ-Programm AT-CZ aufgrund der Anzahl an involvierten Stellen, mehrerer Projektphasen mit Berichts- und Kontrollpflichten sowie grenzüberschreitender Koordinierungserfordernisse komplex und aufwändig gestaltete und insbesondere an die koordinierenden Lead-Partner hohe Anforderungen stellte.

Projektdurchführung

Information und
Beratung

36.1 (1) Die Mobilisierung, Information, Beratung und Begleitung potenzieller Interessenten bzw. Projektträger erfolgte auf österreichischer Seite durch die Regionalen Koordinierungsstellen, die sich dabei auf intermediäre ETZ-Projekte³⁹ der Regionalmanagements stützten (siehe TZ 17 und 50). Letztere boten u.a. auch Leistungen für Gruppen (z.B. Seminare, Round Table-Gespräche) und einzelne Projektträger zur Unterstützung der Netzworkebildung und Projektentwicklung an. Die Entwicklung strategischer Projekte für den gemeinsamen Grenzraum gelang lt. einer Pilot-Studie aus dem Jahr 2010⁴⁰ dennoch kaum (siehe TZ 9), ebenso kamen nur in wenigen Themenbereichen – etwa für Straßenverkehrsprojekte – grenzübergreifend abgestimmte Konzepte mit gemeinsamen Kriterien zustande.

(2) Die Programm-Homepage stellte Unterlagen für Antragsteller, u.a. ein laufend aktualisiertes Handbuch, zur Verfügung. Obwohl ein großer Teil der Antragsteller über Erfahrung – etwa aus der Umsetzung von Folgeprojekten oder parallelen Projekten in mehreren Programmen – verfügte (siehe TZ 15), bestand aus Sicht der Regionalen Koordinierungsstellen weiterhin ein hoher Bedarf an Beratung und Anleitung. Aus Sicht von FLC-Stellen mangelte es zum Teil an gezielter Beratung zur Projektabrechnung (siehe TZ 31).

Nachstehende Tabelle stellt Leistungen und Ressourcen im Bereich der Information, Beratung und Projektentwicklung in Relation zu jenen der FLC-Stellen dar:

³⁹ zwischengeschaltete Projekte für Information, Beratung, Projektentwicklung und Netzworkebildung bzw. zur Programmentwicklung und Strategiefindung; dienten der Unterstützung der ETZ-zuständigen Landesstellen (v.a. der Regionalen Koordinierungsstellen) sowie der Interessenten und Antragsteller

⁴⁰ vergleiche Operational aspects of cross-programme cooperation in Central and South-Eastern Europe, INTERACT Programme Secretariat, June 2010

Tabelle 14: Zuordnung von finanziellen und personellen Ressourcen nach Akteuren auf österreichischer Seite, Verantwortung und Tätigkeiten

Akteure bzw. Ressourcen im Rahmen intermediärer ETZ-Projekte	Leistungen, Tätigkeiten	Verantwortung lt. EU-Recht	gewidmete Ressourcen ³		Qualifikation
			in Mio. EUR	in VZÄ	
Projekt RECOM CZ-AT 2007-2013 (NÖ), Projekte Euregio OÖ – Südböhmen 2007-2013	Öffentlichkeitsarbeit, Information, Beratung von Projektträgern, Netzworkebildung ¹	nein	2,3	4,3	überwiegend Akademiker
Regionale Koordinierungsstellen (TZ 30)	Öffentlichkeitsarbeit, Beratung von Projektträgern, Begutachtung von Förderanträgen ²	zum Teil, Begutachtung mittels Checklisten	1,4	2,7	überwiegend Akademiker
FLC-Stellen (TZ 31)	Kontrolle der Projektrechnungen auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit	ja, Dokumentationspflicht	1,0	3,7	überwiegend Maturanten

¹ zur Unterstützung der Regionalen Koordinierungsstellen und der Projektträger

² in Ergänzung zum bzw. Unterstützung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats

³ vertraglich bewilligte Kosten (Personal- und Sachaufwand); Kalkulation der Personalkosten der Regionalen Koordinierungsstellen und FLC-Stellen auf Basis der Plankosten (50.000 EUR Jahresplankosten pro Akademiker bzw. 40.000 EUR pro Nicht-Akademiker) und Angaben zu den durchschnittlichen VZÄ

Quellen: Programmdokumente; Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems; ERP-Fonds, Datenstand 31. Dezember 2013; Unterlagen der überprüften Stellen; Berechnung und Darstellung: RH

Der Umfang der eingesetzten finanziellen Ressourcen stand in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zu der mit den jeweiligen Leistungen und Tätigkeiten verbundenen EU-rechtlichen Verantwortung.

36.2 Der RH hielt kritisch fest, dass auf österreichischer Seite – im Vorfeld der Antragstellung – für Information, Beratung, Projektentwicklung und Netzworkebildung in Summe beträchtliche Ressourcen u.a. der Regionalen Koordinierungsstellen sowie der Regionalmanagements Niederösterreich und Oberösterreich anfielen, obwohl ein großer Teil der häufig landeseigenen bzw. landesnahen Antragsteller Projekterfahrung hatte und daher von Lerneffekten auszugehen war. Die auf Landesebene eingesetzten Ressourcen zur Projektdurchführung standen nicht im Einklang mit der, mit einzelnen Tätigkeiten verbundenen EU-rechtlichen Verantwortung. Trotz des hohen Aufwands mangelte es an strategischen Projekten und gezielter Beratung zur Projektrechnung, lag die Beteiligung privater Projektträger in allen überprüften Ländern deutlich unter 30 % (siehe TZ 15) und war die weitere Nutzung von Projektergebnissen (z.B. Materialien für den Fremdsprachenunterricht) mangels Know-how-Transfers innerhalb der Verwaltung nicht gesichert (siehe TZ 53).

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die zur Projektdurchführung eingesetzten Ressourcen – unter Berücksichtigung von Lerneffekten der Projektträger – nach Umfang und Zweck zu analysieren und anzupassen, etwa mit Bezug auf die Entwicklung strategischer Projekte, höhere Beteiligung privater Projektträger, raschere Durchführung der FLC-Kontrollen oder den verbesserten verwaltungsinternen Know-how-Transfer in der Projektumsetzung, um die weitere Nutzung von Projektergebnissen zu sichern.

36.3 (1) *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass eine Analyse und Anpassung der eingesetzten Ressourcen nach Umfang und Zweck bereits erfolgt sei. Mit 1. Jänner 2014 habe das Land die Betreuung von Projekten in den grenzüberschreitenden Programmen in die Phasen Projektentwicklung und -beratung mit Zuständigkeit Regionale Koordinierungsstelle sowie in die Phase der Projektumsetzung und Kontrolle mit Zuständigkeit der ETZ-internen Services geteilt.*

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

37.1 (1) Der Projektantrag bildete – als Spezifizierung des Vertragsgegenstands – einen integralen Bestandteil des EFRE-Fördervertrags.

(2) Die Regionalen Koordinierungsstellen bzw. das Gemeinsame Technische Sekretariat nahmen Projektanträge, für die das ETZ-Programm AT-CZ Musterformulare zur Verfügung stellte, laufend entgegen. Die zweisprachigen Anträge enthielten weitgehend identische Darstellungen der Meilensteine des Gesamtprojekts bzw. der einzelnen Teilprojekte. Sie umfassten⁴¹ zwischen etwa 50 Seiten (zwei Projektpartner) und 120 Seiten (acht Projektpartner). Leistungsbeschreibungen, Projektbudgets und Kostenpositionen waren häufig zu wenig detailliert ausgeführt. Dies erschwerte den FLC-Stellen in der Folge die Zuordnung und Kontrolle der Projektabrechnungen (vgl. TZ 31). Beispielsweise waren die Plankosten der bei vielen ETZ-Projekten vorgesehenen Projekt-Websites häufig unter Sammelpositionen etwa für „Kommunikation, Publizität“ subsumiert (siehe TZ 53).

(3) Die Verwaltungsbehörde forderte die Regionalen Koordinierungsstellen im Rahmen ihres Aktionsplans vom Herbst 2013 (siehe TZ 34) auf, die Projektanträge noch laufender ETZ-Projekte kritisch zu überprüfen und erforderlichenfalls zu präzisieren. Im Oktober 2013 meldeten die Länder Niederösterreich und Wien in mehreren Fällen Präzisierungen der Budgets. Das Land Oberösterreich sah keinen Handlungsbedarf.

⁴¹ ohne Anhänge (u.a. Partnerschaftsvereinbarung, Kofinanzierungszusagen, Detailbudgets je Projektpartner)

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

37.2 Der RH bemerkte kritisch, dass die zweisprachigen Förderanträge, je nach Anzahl der Projektpartner, bis zu 120 Seiten mit weitgehend identischen Darstellungen des Gesamtprojekts bzw. der einzelnen Teilprojekte umfassten, wogegen die Leistungsbeschreibungen und Projektbudgets häufig einen zu geringen Grad an Detaillierung aufwiesen, der den FLC-Stellen in der Folge die Kontrolle der Projektabrechnungen erschwerte.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, den Antragstellern ausreichend detaillierte Antragsunterlagen abzuverlangen, weil die Qualität des Projektantrags – zugleich integraler Bestandteil des EFRE-Fördervertrags – eine effiziente und rasche Durchführung der FLC-Kontrollen begünstigt. Er empfahl weiters dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde, das Musterformular für ETZ-Projektanträge durch Vermeidung redundanter Beschreibungen zu verschlanken, den Detaillierungsgrad der Leistungsbeschreibungen, Projektbudgets und Kostenpositionen jedoch zu erhöhen.

37.3 (1) *Die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien sagten die Umsetzung der Empfehlung, den Antragstellern ausreichend detaillierte Antragsunterlagen abzuverlangen, zu.*

(2) *Das Land Niederösterreich bemerkte ferner, dass das Musterformular für ETZ-Projektanträge verschlankt würde. Für die Programmperiode 2014–2020 kämen europaweit abgestimmte „Harmonised Implementation Tools (HIT)“⁴² zur Anwendung. Dies werde zur Vereinfachung und Entlastung beitragen.*

Begutachtung der
Projektanträge

38.1 (1) Gemäß EU-Vorgabe⁴³ verantwortete die Verwaltungsbehörde die Durchführung des Programms im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung (siehe TZ 28). Demnach waren die EU-Mittel „sparsam, wirtschaftlich und wirksam“⁴⁴ zu verwenden. Die damit gebotene Überprüfung der sachlichen und betraglichen Angemessenheit von Förderprojekten umfasste die Ex-ante-Begutachtung der lt. Förderantrag geplanten Projektausgaben sowie die spätere Kontrolle der laut Projektabrechnung tatsächlich getätigten Ausgaben.

⁴² Harmonisierte Umsetzungs-Tools, z.B. ein elektronisches Monitoringsystem (vgl. Stellungnahme des BKA zu TZ 45)

⁴³ Allg. SF-VO Art. 60

⁴⁴ siehe Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, Art. 27, sowie – grundsätzlich unverändert – Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012, Art. 30

(2) Die Verwaltungsbehörde und das Gemeinsame Technische Sekretariat verantworteten gemäß den Programmdokumenten den gesamten Prozess der Begutachtung vor der Projektauswahl und Bewilligung durch den Begleitausschuss. Die Regionalen Koordinierungsstellen unterstützten das Gemeinsame Technische Sekretariat bei der Projektbewertung und Überprüfung der Förderanträge anhand der Kriterien der programmspezifischen Checklisten (siehe TZ 40) auf

- die Einhaltung der regionalen Strategien und die Erfüllung organisatorischer, rechtlicher, technischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen sowie die zu erwartenden Projektergebnisse sowie
- die Qualität, grenzübergreifende Kooperation und grenzübergreifende Wirkung des beantragten Projekts.

Bei der Kostenabrechnung überprüften sie die sachliche Richtigkeit der jeweils vorzulegenden Projektfortschrittsberichte.

Nachstehende Tabelle illustriert die Unterstützung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats (GTS) durch die Regionalen Koordinierungsstellen (RKS) bei der Antragsprüfung:

Tabelle 15: Begutachtung der Förderanträge im ETZ-Programm AT-CZ 2007–2013

Zuständigkeit	Phasen der Begutachtung	Begutachtungskriterien	
		Anzahl	Fokus der Begutachtung
RKS und/oder GTS	Formalerfordernisse	5	Einhaltung formaler Vorgaben, Vollständigkeit des Projektantrags
GTS oder RKS	Akzeptabilität	18	Kohärenz des Antrags mit nationalen und EU-rechtlichen Bestimmungen bzw. Zielen (u.a. Beihilferecht)
GTS gestützt auf Expertise der RKS	Qualität des Gesamtprojekts und der Teilprojekte	4	Projekthalt des Gesamtprojekts
		2 2 1 1	je Teilprojekt: – ökonomische Aspekte – Machbarkeit – Nachhaltigkeit – regionale Relevanz
RKS aus regionaler und GTS aus Programmperspektive	grenzübergreifende Wirkung	4	grenzübergreifende Wirkung des Projekts
nur GTS	grenzübergreifende Kooperation	4	Qualität bzw. Intensität der grenzübergreifenden Zusammenarbeit; jeweils drei Ausprägungen

Quellen: ETZ-Programm; Programmerkämpfung; Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems; Internes Handbuch des Gemeinsamen Technischen Sekretariats; Darstellung: RH

Je nach Begutachtungsphase lagen die Zuständigkeiten teils überlappend oder wahlweise, teils einander unterstützend, ergänzend oder auch ausschließlich beim Gemeinsamen Technischen Sekretariat bzw. bei den Regionalen Koordinierungsstellen. In einzelnen Programmdokumenten fanden sich hinsichtlich dieser Zuständigkeiten Widersprüche (siehe auch TZ 19).

(3) Die Begutachtung der Qualität der Projekte erfolgte mittels Punktevergabe für einzelne Kriterien. Die Mitarbeiter der Regionalen Koordinierungsstellen trugen die Punkte – jeweils für ihre regionalen Teilprojekte – in standardisierte Checklisten ein und dokumentierten so die Ergebnisse ihrer Begutachtung mit fallweise kurzen Anmerkungen und Unterschrift. Ein Arbeitsbehelf zur Übersetzung qualitativer Merkmale der beantragten Projekte in Bewertungspunkte und damit eine Gewähr für eine möglichst objektive Punktevergabe lag nicht vor. Die Beurteilung unterlag daher in hohem Maße dem subjektiven Ermessen der jeweiligen Begutachter. Allfällige Zweitbegutachtungen im Sinne des Vier-Augen-Prinzips konnte der RH bei den von ihm analysierten Projekten in den drei überprüften Ländern nicht nachvollziehen.

(4) Zur Begutachtung des thematisch breiten Spektrums an ETZ-Projekten sollten die Regionalen Koordinierungsstellen gemäß den Programmdokumenten bei Bedarf auch verwaltungsinterne Fachabteilungen beiziehen. Die Einholung der Fachexpertise von Landes- oder Bundesstellen durch die Regionalen Koordinierungsstellen erfolgte in den vom RH analysierten Fällen ohne aktenmäßige Dokumentation. Aus Sicht der Regionalen Koordinierungsstellen erachteten sich Landesfachabteilungen häufig als für ETZ-Projekte nicht zuständig, auf Ebene des Bundes waren, z.B. für ein Universitätsprojekt in Oberösterreich, keine Ansprechpartner zu finden.

(5) Auch die im Hinblick auf die Haftung der Länder und das Risiko von Finanzkorrekturen (siehe TZ 34) gebotene Information der Dienstvorgesetzten bzw. der jeweils zuständigen politischen Verantwortungs-träger – vor der Projektauswahl und EFRE-Mittelbewilligung durch den Begleitausschuss – entzog sich mangels landesinterner, aktenmäßiger Dokumentation – außer in Oberösterreich – weitgehend der Nachvollziehbarkeit.

Nationale Förderungen erfolgten auf Basis von Förderrichtlinien oder Einzelentscheidungen, z.B. Landesregierungs- oder Gemeinderatsbeschlüssen. Letztere waren in Niederösterreich ab einem Betrag von 80.000 EUR, in Oberösterreich ab 20.000 EUR und in Wien ab 13.600 EUR einzuholen⁴⁵. Die EFRE-Beträge für österreichische ETZ-Projektteile beliefen sich im Durchschnitt auf rd. 207.000 EUR (siehe TZ 13 und 15); bei den jeweils größten Projekten auf rd. 2 Mio. EUR (Wien), rd. 1,3 Mio. EUR (Niederösterreich) bzw. rd. 1,1 Mio. EUR (Oberösterreich).

(6) Der RH stellte zur landesinternen Antragsprüfung bzw. Willensbildung über ETZ-Projektanträge im Vorfeld der Projektauswahl und Bewilligung durch den Begleitausschuss anhand der von ihm analysierten Projektunterlagen der überprüften Länder Folgendes fest:

- In Niederösterreich kam zu Programmbeginn ein landesinternes Standardverfahren für die Bewertung der Qualität der Projektanträge durch die Fachabteilungen des Landes und die Regionalmanagements zur Anwendung. Auf dieser Basis gab ein Fachbeirat – erstmals im Mai 2008, zuletzt im November 2008 – Empfehlungen für den Begleitausschuss ab. In der Folge stand es den Fachabteilungen frei, zu Projektanträgen Stellung zu nehmen. Der RH konnte die Einholung verwaltungsinterner Expertise sowie die Information

⁴⁵ Wertgrenzen mit Stand April 2014

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

von Vorgesetzten bzw. politischen Verantwortungsträgern mangels landesinterner Dokumentation nicht nachvollziehen.

- In Oberösterreich löste jeder einlangende Förderantrag einen Aktenlauf inkl. Aktenzahl aus. Die Dokumentation erlaubte eine teilweise, wenngleich nicht durchgängige Nachvollziehbarkeit der im Vorfeld des Begleitausschusses veranlassten Begutachtungsschritte (z.B. Stellungnahme eines Bundesministeriums, Information des zuständigen Landesrats). Zum Förderantrag einer Universität konnte das Land keinen Ansprechpartner auf Ebene des Bundes identifizieren.
- In Wien gab es keinen Standardprozess, der für jeden Förderantrag die Begutachtungsschritte (Beiziehung von Fachabteilungen zur Beurteilung inhaltlicher und budgetärer Fragen, die landesinterne Willensbildung vor Einbringung in den Begleitausschuss) in nachvollziehbarer Form vorzeichnete. Zu den vom RH analysierten Projekten existierte, abgesehen von einigen internen E-Mails und handschriftlichen Notizen, diesbezüglich keine aktenmäßige Dokumentation.

(7) Benötigte ein Antragsteller eine nationale Kofinanzierung, so begutachtete die betreffende Landes- oder Bundesförderstelle auch den EFRE-Förderantrag. Im Fokus standen dabei vorrangig die nationalen Fördermittel, deren Betrag häufig nur einen Bruchteil der EFRE-Mittel ausmachte. Bei „quasi-öffentlichen“ und „öffentlichen“ Antragstellern (häufig landesnahen Institutionen), die die nationale Kofinanzierung in Form von Eigenmitteln beibringen konnten (siehe TZ 15), beschränkte sich die Begutachtung oft auf eine telefonische oder gesprächsweise Abklärung der Projektrelevanz.

- 38.2** (1) Der RH kritisierte mit Nachdruck, dass die internen Verfahren der Begutachtung von ETZ-Projektanträgen, v.a. in den Ländern Niederösterreich und Wien, nicht den Erfordernissen genügten, die für vergleichbare nationale Förderprojekte gegolten hätten, und noch weniger jenen, die im Hinblick auf die mit ETZ-Projekten einhergehenden Landeshaftungen bzw. das Risiko allfälliger Finanzkorrekturen bestanden.

Im Einzelnen kritisierte er v.a., dass die Einholung wie auch die Bereitstellung verwaltungsinterner Expertise bei der Begutachtung von ETZ-Projektanträgen nach subjektivem Ermessen der Sachbearbeiter und weitgehend ohne Dokumentation erfolgte und dass sich überdies auch die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips sowie die Information von Dienstvorgesetzten bzw. der jeweils zuständigen politischen Verantwortungsträger mangels interner aktenmäßiger Dokumentation der Nachvollziehbarkeit weitgehend entzog. Der RH betonte, dass natio-

nale Förderungen in Niederösterreich bereits ab 80.000 EUR, in Oberösterreich ab 20.000 EUR und in Wien ab 13.600 EUR Beschlüsse der Landesregierungen bzw. des Gemeinderats erforderten, während die Übernahme der Haftung für ETZ-Teilprojekte mit einem österreichischen EFRE-Anteil von durchschnittlich rd. 207.000 EUR – größte Projekte: rd. 2 Mio. EUR (Wien), rd. 1,3 Mio. EUR (Niederösterreich) bzw. rd. 1,1 Mio. EUR (Oberösterreich) – weitgehend formlos und ohne nachvollziehbare landesinterne Willensbildung erfolgte.

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

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Wien, ETZ-Projektanträge – wegen der damit verbundenen Landeshaftungen – auch landesintern nach der Höhe des Betrags und Art des Projekts angemessen zu begutachten, wobei die Bewertungsmaßstäbe, die allfällige Beiziehung von Fachabteilungen und die – ab bestimmten Wertgrenzen allenfalls vorzusehende – Befassung übergeordneter Dienststellen bzw. politischer Verantwortungsträger zu dokumentieren wären.

(2) Mit Bezug auf das in den Programmdokumenten vorgesehene Verfahren bemängelte der RH die – je nach Begutachtungsphase – überlappenden, wahlweisen, komplementären oder alleinigen Zuständigkeiten des Gemeinsamen Technischen Sekretariats bzw. der Regionalen Koordinierungsstellen sowie das Fehlen eines Arbeitsbehelfs zur Bewertung mittels Punktevergabe. Die Beurteilung unterlag daher in hohem Maße dem subjektiven Ermessen der jeweiligen Begutachter.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde sowie den Ländern Oberösterreich und Wien, das Zusammenwirken und die jeweilige Verantwortung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats und der Regionalen Koordinierungsstellen bei der Antragsbegutachtung eindeutig und verbindlich zu regeln sowie zur Gewährleistung einer möglichst objektiven Punktevergabe einen entsprechenden Arbeitsbehelf zu erstellen.

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

38.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Empfehlung, ETZ-Projektanträge landesintern zu begutachten, in der Programmperiode 2007–2013 aufgrund des Prinzips der Finanzierung durch öffentliche Mittel und die Einbindung der Fachabteilungen umgesetzt worden. Eine obligatorische Beteiligung von Fachabteilungen bei der Begutachtung werde geprüft. Die Befassung übergeordneter Dienststellen bzw. der politischen Verantwortungsträger erfolge nach den Organisationsvorschriften. Das Zusammenwirken des Gemeinsamen Technischen Sekretariats und der Regionalen Koordinierungsstellen bei der Antragsbegutachtung werde im Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Programmperiode 2014–2020 geregelt.

(2) Das Land Wien teilte mit, die landesinterne Begutachtung von ETZ-Projektanträgen standardisieren und die aktenmäßige Dokumentation des Verfahrens und der Kommunikation mit Fachdienststellen und Experten verbessern zu wollen. Ebenso werde die Empfehlung, die Aufgabenteilung zwischen Gemeinsamem Technischem Sekretariat und Regionalen Koordinierungsstellen bei der Antragsbegutachtung klar zu regeln, aufgegriffen. Das Land werde sich im Zuge der Programmierung für eine Verbesserung der dafür notwendigen technischen Dokumente durch die Programmbehörde einsetzen.

38.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass das Prinzip der öffentlichen Finanzierung für sich genommen noch keine Antragsbegutachtung gewährleistete, weil Projektanträge unter bestimmten Voraussetzungen de facto ohne vorherige landesinterne Begutachtung zur Genehmigung in den Begleitausschuss gelangen konnten. Der RH hielt daher seine Empfehlung, ETZ-Projekte angemessen und nachvollziehbar zu begutachten, aufrecht.

39.1 (1) Die Begutachtung der Projektanträge umfasste auch die Prüfung der beihilfenrechtlichen Relevanz anhand einer Checkliste. Bei den vom RH näher analysierten Projekten (siehe TZ 1) hatten die Regionalen Koordinierungsstellen bzw. das Gemeinsame Technische Sekretariat das Vorliegen einer Beihilfe verneint, wiewohl die Checklisten zu einzelnen, z.B. touristischen Projekten Anhaltspunkte vermerkten, die zu vertieften Prüfungen Anlass gegeben hätten.

(2) Die Regionale Koordinierungsstelle Oberösterreich klärte beihilfenrechtliche Bedenken für bestimmte Arten von ETZ-Projekten proaktiv ab und schloss – nachdem diese den beihilfenrechtlichen Tatbestand erfüllten – deren künftige Förderung aus. Bei einem bereits bewilligten Projekt im ETZ-Programm AT-CZ kürzte die FLC-Stelle

Oberösterreich die abgerechneten Kosten wegen der beihilfenrechtlich relevanten Bewerbung von Einzelbetrieben.

- 39.2** (1) Der RH stellte fest, dass die Förderung bestimmter Projekte – unbeschadet der Ausrichtung des ETZ-Programms AT-CZ auf vorwiegend „öffentliche“ bzw. „quasi-öffentliche“ Projektträger (siehe TZ 15) – der Gewährung einer Beihilfe gleichkommen konnte, womit das Risiko der Rückzahlung nicht genehmigter Beihilfen bestand. Der RH bemerkte kritisch, dass im Rahmen der Projektbegutachtung zum Teil keine tiefgehenden Prüfungen auf beihilfenrechtliche Relevanz erfolgten. Er bewertete positiv, dass das Land Oberösterreich beihilfenrechtliche Fragen proaktiv klärte und Schlussfolgerungen zur Richtigstellung bzw. Verhinderung künftiger Probleme zog.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Wien, bei der Projektbegutachtung verstärkt auch auf die allfällige beihilfenrechtliche Relevanz der Förderung von ETZ-Projekten zu achten und bei Bedarf die Expertise von Fachabteilungen bzw. professionellen Förderstellen beizuziehen.

- 39.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde eine verstärkte Beachtung der beihilfenrechtlichen Relevanz von ETZ-Projekten – nach den jeweiligen Programmregelungen – erfolgen.*

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

- 40.1** (1) Die Festlegung der Kriterien für die Projektauswahl sowie die Auswahl der zu fördernden Projekte oblag gemäß EU-Vorgabe dem Begleitausschuss. Die Mitglieder des Begleitausschusses erhielten vor den jährlich zwei bis drei Sitzungen jeweils Zusammenfassungen der Projektanträge und Begutachtungen. Vertreter des Gemeinsamen Technischen Sekretariats oder der jeweiligen Regionalen Koordinierungsstelle stellten die Projekte vor.

(2) Die Vertreter der Regionalen Koordinierungsstellen nahmen an allen 14 Begleitausschuss-Sitzungen (Stand Ende 2013) teil, jene der Bundesministerien an drei bis acht Sitzungen. Einzelne Begleitausschüsse erreichten das Anwesenheitsquorum nur knapp. Im Mai 2012 setzte der Begleitausschuss in seiner Geschäftsordnung das Quorum von zwei Drittel auf die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder jedes Mitgliedstaats herab.

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

(3) Von 259 Projektanträgen (Stand Ende 2013) lehnte der Begleitausschuss 31 (rd. 12 %) ab und genehmigte 135 (rd. 52 %) ohne sowie weitere 72 (rd. 28 %) mit Auflagen. Die restlichen 21 (rd. 8 %) Anträge wurden zurückgezogen oder nach Zurückstellung nicht mehr vorgelegt. Bei etwa der Hälfte der Projektanträge mit Auflagen kürzte der Begleitausschuss die Projektbudgets bzw. den EFRE-Fördersatz. Weitere Auflagen betrafen z.B. die Vorlage von Baugenehmigungen vor Abschluss des EFRE-Fördervertrags, jährliche Projektfortschrittsberichte oder die Einbindung strategischer Partner in ein Projekt.

40.2 Der RH bemerkte kritisch, dass die Regionalen Koordinierungsstellen die Projektanträge im Begleitausschuss vorstellten sowie über die von ihnen zuvor begutachteten Anträge auch abstimmten und verwies dazu auf seine diesbezüglichen Ausführungen in TZ 23. Er stellte weiters fest, dass der Begleitausschuss etwa 28 % der Projektanträge mit Auflagen genehmigte, wobei er in etwa der Hälfte der Fälle die Projektbudgets kürzte oder den EFRE-Fördersatz herabsetzte.

41.1 Die Information der Landesregierungen bzw. der politischen Entscheidungsträger über die vom Begleitausschuss genehmigten Projekte und insbesondere über die damit de facto eingegangenen Landeshaftungen erfolgte unterschiedlich (siehe auch TZ 30):

- Die Verwaltungsbehörde brachte der Niederösterreichischen Landesregierung die im Begleitausschuss genehmigten Projektanträge mit näheren Angaben zu niederösterreichischen Projektbeteiligungen unregelmäßig – zuletzt im Jahr 2011 – zur Kenntnis. In der Folge wurde lt. Auskunft der Verwaltungsbehörde vereinbart, nach der letzten Projektauswahl-Sitzung der Programmperiode 2007–2013 im Frühjahr 2014 eine vollständige Bilanz zu ziehen.
- Die Regionale Koordinierungsstelle Oberösterreich erstellte für die im Begleitausschuss genehmigten Projekte mit oberösterreichischer Beteiligung jeweils einen Amtsvortrag an die Landesregierung zur Beschlussfassung. Dieser enthielt u.a. Angaben zum genehmigten EFRE-Betrag, zur Zuständigkeit der FLC-Stelle und zur Übernahme einer Ausfallhaftung für die EU-Mittel. Der Oberösterreichische Landtag hatte die Landesregierung ermächtigt, ab dem Jahr 2009 im Rahmen der jährlichen Beschlussfassung zum Voranschlag Ausfallhaftungen für den Anteil oberösterreichischer ETZ-Projektpartner an den EFRE-Mitteln von maximal 250.000 EUR zuzusagen. Ab dem Jahr 2012 wies das Land Oberösterreich den Stand der kumulierten offenen Haftungen aus diesem Titel im Rahmen der jährlichen Rechnungsabschlüsse aus.

- Die Regionale Koordinierungsstelle Wien hatte kein formales Verfahren, um die Wiener Landesregierung über die Projektgenehmigungen im Begleitausschuss – v.a. Projekte mit Beteiligung von Wiener Projektträgern – zu informieren.

41.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Information der Landesregierung bzw. der politischen Entscheidungsträger in Niederösterreich und Wien über die im Begleitausschuss genehmigten Projekte – und die damit eingegangenen Haftungen – in Niederösterreich unregelmäßig erfolgte bzw. in Wien gänzlich unterblieb.

Er beurteilte die formelle Übernahme von Ausfallhaftungen für die genehmigten EFRE-Mittelanteile oberösterreichischer Projektpartner und deren Ausweis im jährlichen Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der damit eingegangenen Verpflichtungen des Landes als zweckmäßig und vorbildlich.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Wien, die Landesregierungen bzw. politischen Entscheidungsträger über die im Begleitausschuss genehmigten Projekte in der Verantwortung der Finanzkontrolle des Landes, v.a. über die Höhe der genehmigten EFRE-Mittel und die damit verbundene Haftung, zu informieren, wobei die Haftung – in Anlehnung an die Vorgangsweise des Landes Oberösterreich – auch im Rahmen der jährlichen Rechnungsabschlüsse ausgewiesen werden sollte.

41.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich erfolge die Information der Landesregierung bzw. der politischen Entscheidungsträger über die jährlichen Berichte an den Niederösterreichischen Landtag. Der Ausweis der Haftungen im Rahmen des jährlichen Rechnungsabschlusses werde geprüft.*

(2) *Das Land Wien teilte mit, dass die Information der übergeordneten Stellen über die genehmigten ETZ-Projekte und den finanziellen Genehmigungs- und Ausschöpfungsstand in regelmäßigen Abständen erfolge. Die Empfehlung, darüber hinaus auch die Landesregierung über die im Begleitausschuss genehmigten Projekte in der Verantwortung der Finanzkontrolle des Landes Wien und die damit verbundene Haftung zu informieren, werde aufgegriffen.*



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

41.4 Der RH bemerkte zur Stellungnahme des Landes Niederösterreich, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der Fiskal-Rahmenrichtlinie der EU⁴⁶ für alle Teilsektoren des Staates Informationen über Eventualverbindlichkeiten zu veröffentlichen haben und bekräftigte daher seine Empfehlung, die für ETZ-Projekte eingegangenen Haftungen transparent auszuweisen.

EFRE-Fördervertrag

42.1 Gemäß EU-Vorgabe war die Verwaltungsbehörde ermächtigt, EFRE-Förderverträge abzuschließen bzw. die Durchführungsmodalitäten für jedes Vorhaben „in einer Vereinbarung mit dem federführenden Begünstigten“ festzulegen.

Die Förderverträge verwiesen unter „§ 1 Gegenstand“ auf den jeweils als Anlage und integralen Vertragsbestandteil beigeschlossenen Förderantrag (siehe TZ 37) und enthielten neben der maximalen Höhe der EFRE-Mittel verbindliche Finanzierungspläne (siehe TZ 37).

Die Förderverträge benannten die für jeden einzelnen Projektpartner jeweils zuständige FLC-Stelle. Mit Abschluss des Fördervertrags übernahm diese zunächst die Kontrollverantwortung für die Ausgaben des Projektpartners. Nach der Erstattung dieser Ausgaben aus EFRE-Mitteln trug das betreffende Land die Ausfallhaftung für allfällig zu Unrecht ausbezahlte, beim Projektträger nicht wieder einziehbare EFRE-Mittel.

42.2 Der RH bemerkte, dass mit der Integration der Förderanträge in den EFRE-Fördervertrag auch allfällig unzulängliche Leistungsbeschreibungen, Projektbudgets und die dazugehörigen Kostenpositionen integraler Vertragsbestandteil wurden und verwies auf seine diesbezüglichen Empfehlungen in TZ 37. Ferner hielt der RH fest, dass die programmteilnehmenden Länder – jeweils für ihre Projektträger – mit dem Abschluss des Fördervertrags jedenfalls die Kontrollzuständigkeit und in weiterer Folge auch das potenzielle Ausfallrisiko übernahmen.

First Level Control (FLC)

43.1 (1) Die Projektträger hatten die Projektdurchführung – v.a. im Hinblick auf die Förderfähigkeit der von ihnen getätigten Ausgaben und deren Abrechnungskontrolle durch die FLC – gemäß Fördervertrag und Projektantrag zu dokumentieren. Dies umfasste u.a. die Projektzeiten pro Mitarbeiter mit Stundennachweis und Tätigkeitsbeschreibung, Nachweise über die Einhaltung der wirtschaftlichen Haushaltsführung bei Beschaffungsvorgängen (z.B. Vergleichsangebote) sowie über die geleisteten Zahlungen. Die Aufbewahrungsfrist für die Ori-

⁴⁶ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

ginal-Papierbelege endete sieben Jahre nach Programmabschluss (Jahr 2022).

(2) Aus Sicht von Projektträgern war die Aufbereitung der Projektabrechnungen aufwändig und stand oft in keinem angemessenen Verhältnis zum Ausgabenbetrag. Projektträger, deren Buchhaltung auf elektronische Prozesse (gescannte bzw. elektronische Belege) abstellte, mussten ETZ-Projektbelege parallel in Papierform aufbewahren.

43.2 Der RH stellte fest, dass den Projektträgern für den Nachweis der Förderfähigkeit von Ausgaben erheblicher Dokumentationsaufwand entstand. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, im Zuge der Anpassung der Förderfähigkeitsregeln (siehe TZ 20) – zumindest für den österreichischen Teil des ETZ-Programms AT-CZ – die Möglichkeit zur Vereinfachung der Kostenabrechnung durch die Anwendung von Pauschalen vorzusehen.

43.3 (1) Die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien teilten mit, die Empfehlung werde – zumindest den österreichischen Teil betreffend – aufgegriffen.

(2) Das Land Oberösterreich bemerkte ferner, dass die Installierung von Pauschalsätzen nach den EU-Bestimmungen der Periode 2007–2013 aufwändig gewesen sei, in der Periode 2014–2020 hingegen einfacher werde.

Auszahlung der EFRE-Mittel

44.1 Die Erstattung von Projektausgaben aus EFRE-Mitteln setzte Ausgabenbescheinigungen der FLC-Stellen über die Zwischenabrechnungen aller Projektpartner voraus. Lagen alle Bescheinigungen einer Berichtsperiode vor, konnte der Lead-Partner einen Erstattungsantrag stellen. Die Frist bis zur Auszahlung der EFRE-Mittel betrug mehrere Monate und hing u.a. von folgenden Faktoren ab:

- Einhaltung der vertraglich fixierten Berichts- und Abrechnungstermine durch alle Projektpartner,
- Einreichung gut aufbereiteter und vollständiger Abrechnungunterlagen,
- ausreichende Kapazitäten der für die jeweiligen Projektpartner zuständigen FLC-Stellen zur Prüfung und Bescheinigung der abgerechneten Kosten binnen drei Monaten,

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

- zeitgerechte Prüfung des Erstattungsantrags des Lead-Partners durch das Gemeinsame Technische Sekretariat bzw. die Bescheinigungsbehörde.

44.2 Der RH hielt fest, dass die Frist bis zur Erstattung von Projektausgaben aus EFRE-Mitteln von mehreren Faktoren abhing, auf die der Lead-Partner bzw. die einzelnen Projektträger bei grenzübergreifenden Kooperationsprojekten nur beschränkt oder keinen Einfluss nehmen konnten. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 31 bzw. TZ 19, wonach die den FLC-Stellen vorgelagerten Prozessphasen im Hinblick auf Optimierungspotenziale zu analysieren sowie die Funktionsfähigkeit der FLC-Stellen erforderlichenfalls durch die Umschichtung von Ressourcen sicherzustellen wäre.

Governance insgesamt

Supranationale
Strukturen und
Verantwortung des
Mitgliedstaats

45.1 (1) Die finanzielle Abwicklung der EFRE-Mittel für grenzübergreifende ETZ-Programme erfolgte im Wege der geteilten Mittelverwaltung. Dabei delegierte die Europäische Kommission den Haushaltsvollzug an die Mitgliedstaaten und vergewisserte sich, dass die Mitgliedstaaten die EU-Mittel recht- und ordnungsgemäß sowie im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung gemäß Haushaltsordnung verwendeten.⁴⁷ In ihrer Aufsichtsfunktion verfügte die Europäische Kommission auch über Sanktionsmechanismen.

(2) Als Anstoß zur vertieften Kooperation sahen die EU-Vorschriften ab 2007 die Zuständigkeit gemeinsamer bzw. supranationaler Programmstellen (v.a. Begleitausschuss, Verwaltungsbehörde, Gemeinsames Technisches Sekretariat) für Teile der ETZ-Förderabwicklung (Projektauswahl, Bewilligung der EFRE-Mittel, Abschluss der EFRE-Förderverträge) vor. Die Verantwortung für die Kontrolle der EFRE-Mittel sowie die Haftung gegenüber dem EU-Haushalt verblieben dagegen bei den einzelnen Mitgliedstaaten (siehe TZ 31).

(3) Aus österreichischer Sicht führte dieser auf die Überwindung nationalstaatlicher Kooperationshemmnisse abzielende Ansatz der EU zu einem „Hybridsystem“ aus mitgliedstaatlicher Verantwortung und genuin grenzüberschreitendem Charakter, welches lt. österreichischer Stellungnahme vom Februar 2011 zum 5. Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission die Umsetzung der ETZ-Programme erschwerte: „Verwaltungsbehörden, Mitgliedstaaten und Lead-Partner können die ihnen jeweils zugewiesene Verantwortung nur mit unvertretbar hohem

⁴⁷ vergleiche Erwägungsgrund 28 der Allg. SF-VO

Koordinationsaufwand und mit beträchtlichen finanziellen und juristischen Risiken wahrnehmen.“⁴⁸

Österreich sprach sich daher im Vorfeld der Programmperiode 2014–2020 für einen eigenen ETZ–Rechtsrahmen aus. Dieser wurde mit der ETZ–Verordnung 2013 verwirklicht, ohne jedoch das Mischsystem aus mitgliedstaatlicher Verantwortung und supranationalen Programmstrukturen grundlegend zu verändern (siehe Anhang).

45.2 Der RH hielt fest, dass die EU–Vorschriften für ETZ–Programme in der Periode 2007–2013 als Anstoß zur verstärkten grenzübergreifenden Kooperation ein Mischsystem aus gemeinsamen supranationalen Programmstrukturen und mitgliedstaatlicher Verantwortung vorgeben, welches auch für die Programmperiode 2014–2020 Geltung hat. Er betonte, dass mit dem Vorliegen des EU–rechtlichen Rahmens für grenzübergreifende ETZ–Programme der Periode 2014–2020 die nationalen Stellen im eigenen Wirkungsbereich geeignete Vorkehrungen zur Minimierung allfälliger Risiken zu treffen hatten und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen in TZ 30, wonach bei der Umsetzung von Projekten im Rahmen des ETZ–Programms AT–CZ 2007–2013 landesinterne Verwaltungsdefizite bestanden.

Der RH empfahl dem BKA und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, im Wege einer nationalen ETZ–Verfahrensrichtlinie zu gewährleisten, dass für ETZ–Projekte – vor der Projektauswahl durch den Begleitausschuss – Mindeststandards einer nachvollziehbaren, objektiven Antragsprüfung und landesinternen Willensbildung zur Anwendung gelangen, die auch für vergleichbare nationale Förderprojekte Geltung hätten. Beispielsweise wären in einer ETZ–Verfahrensrichtlinie zu regeln: Zuständigkeit, Aufgaben und Verfahren der Regionalen Koordinierungsstellen (TZ 30), Mindeststandards der landesinternen Begutachtung unter Beiziehung von Fachabteilungen der Länder und des Bundes (TZ 38), die Beauftragung anderer FLC–Stellen im Falle landeseigener Projekte zum Ausschluss von Interessenkonflikten (TZ 25), die formelle Übernahme der Ausfallhaftung für ETZ–Projekte (TZ 41), Pflichten der Projektträger und allfällige Sanktionen bei Säumigkeit (TZ 31).

⁴⁸ vergleiche Österreichische Raumordnungskonferenz, Beschluss vom 15. Februar 2011: Österreichische Stellungnahme zu den Schlussfolgerungen der Europäischen Kommission zum „5. Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt“ (5. Kohäsionsbericht) vom 9. November 2010, S. 8 f.

- 45.3 (1) Laut Stellungnahme des BKA erachte es eine eigene nationale Verfahrensrichtlinie für die ETZ-Programme 2014–2020 für nicht zielführend. Eine Überregulierung in dem bereits komplexen Regelwerk – aus nationalen und regionalen Rechtsvorschriften der beteiligten Mitgliedstaaten und EU-Verordnungen – wäre möglichst zu vermeiden.

Aus Sicht des BKA wäre jedoch zu prüfen, ob in der 15a-Vereinbarung auch für ETZ-Projekte der Grundsatz der Einhaltung der Mindeststandards des jeweiligen nationalen Wirkungsbereichs (Antragsprüfung, Projektauswahl, Haftung) verankert werden sollte. Programmspezifische Besonderheiten wären gegebenenfalls im Rahmen der Beschreibung des jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsystems festzulegen.

Das BKA verwies im Hinblick auf allgemeine Verfahren und Standards für ETZ-Programme zudem auf die im ETZ-INTERACT II-Programm erarbeiteten europaweiten „Harmonised Implementation Tools – HIT“, deren Einsatz das BKA für ETZ-Programme 2014–2020 mit österreichischer Beteiligung empfehle. Beispielsweise solle ein elektronisches Monitoringsystem (eMS) von der Projektantragstellung bis zu den Projektabrechnungen inkl. Kontrolle und Dokumentation der Projektprüfung eine nachvollziehbare Umsetzung der ETZ-Programme sicherstellen.

Das BKA hielt ferner grundsätzlich fest, dass das für EU-Kooperationsprogramme kennzeichnende Mischsystem aus mitgliedstaatlicher Verantwortung und supranationalen Strukturen Regelungsdefizite und Rechtsunsicherheiten mit sich bringe, die auf nationaler Ebene im Grunde nicht behoben werden könnten. Dies würde vielmehr, wie vom BKA auf EU-Ebene wiederholt gefordert, eine genuin europäische Lösung erfordern, die mit der ETZ-Verordnung für die Programmperiode 2014–2020 jedoch nicht erzielt worden sei.

(2) Die Länder Niederösterreich und Wien verwiesen auf ihre Stellungnahmen zu TZ 24 und 25, TZ 30 und 31 sowie TZ 38 und 41.

- 45.4 Der RH erwiderte dem BKA, dass in der fragmentierten ETZ-Abwicklung (siehe TZ 19, Tabelle 10) – trotz des komplexen Regelwerks und potenzieller Überregulierung – auch Regelungslücken bestanden, v.a. bei der Antragsbegutachtung (siehe TZ 38), bei der Übernahme der Ausfallhaftungen für ETZ-Projekte (siehe TZ 41) sowie mit Bezug auf den Ausschluss von Interessenkonflikten (siehe TZ 25). Die Behebung dieser Defizite könnte – analog zu den nationalen Förderfähigkeitsregeln – in Form einer Selbstbindung der zuständigen österreichischen Stellen erfolgen. Der RH merkte ferner an, dass etwaige Anpassungen im Verlauf der Programmdauer in einer nationalen ETZ-Verfahrens-

richtlinie einfacher wären als in der 15a-Vereinbarung und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Rolle des BKA

46.1 (1) Das BKA als EFRE-zuständiges Ressort formulierte sein Ziel zum EFRE-Globalbudget im Bundesvoranschlag 2013 wie folgt: „Die Programme des Europäischen Regionalfonds in Österreich werden ordnungsgemäß und effizient gemanagt.“ Die EFRE-Mittel für ETZ-Programme wurden jedoch nicht im Bundeshaushalt vereinnahmt, sondern von der Europäischen Kommission direkt an die für ETZ-Programme jeweils einzurichtenden Konten überwiesen.

In der Programmperiode 2007–2013 nahm das BKA neben seinen programmübergreifenden Koordinierungsaufgaben auch operative Aufgaben in einzelnen Programmen wahr, u.a. die Funktionen der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde im ETZ-Programm AT-CZ. Die Funktion der Verwaltungsbehörde gab das BKA im Jahr 2007 an das Land Niederösterreich ab. Im Rahmen einer Besprechung im Oktober 2013 über Eckpunkte des österreichischen Verwaltungs- und Kontrollsystems für ETZ-Programme in der Periode 2014–2020 definierte das BKA seine künftige Rolle im Rahmen der grenzüberschreitenden ETZ-Programme wie folgt:

- Pflege bilateraler Kontakte auf nationaler Ebene sowie Koordination und Vertretung der ETZ-Programme insgesamt,
- Wahrnehmung der Funktion als fondskorrespondierendes Ressort für den EFRE,
- Teilnahme an der ÖROK Arbeitsgruppe CBC (siehe TZ 47) sowie Einbringung von Anliegen und Unterstützungsangeboten des BKA im Rahmen dieser Arbeitsgruppe,
- Wahrnehmung der Funktion der Prüfbehörde für mehrere ETZ-Programme, u.a. für das ETZ-Programm AT-CZ,
- Übergabe der Funktion der Bescheinigungsbehörde an die betreffenden Länder („Regionalisierung“) – für das ETZ-Programm AT-CZ an Niederösterreich (siehe TZ 32),
- beratende Rolle in den Begleitausschüssen der ETZ-Programme.

(2) Einige Ländervertreter von ETZ-Programmen befürchteten infolge dieser Regionalisierung ein Auseinanderdriften der ETZ-Programmbehörden und befürworteten in bestimmten Fragen – etwa Koordination der FLC-Stellen – eine stärkere Rolle des BKA, oder alternativ dazu ein stärkeres Gewicht der ÖROK als koordinierendes Gremium. Andere dagegen erachteten den bestehenden Erfahrungs- und Informationsaustausch im Rahmen der ÖROK für ausreichend.

- 46.2 Aus Sicht des RH stand das BKA als fondskorrespondierendes Ressort für den EFRE sowie aufgrund seiner Koordinationsaufgaben gemäß Bundesministeriengesetz an der Schnittstelle zwischen EU- und nationalem System und trug daher in besonderem Maße Verantwortung für entsprechende Rahmenbedingungen zur ordnungsgemäßen und effizienten ETZ-Umsetzung in Österreich. Der RH erachtete – unter der Voraussetzung einer geordneten Übergabe bzw. Übernahme der ETZ-Bescheinigungsbehörden-Funktion (siehe TZ 32) – eine verstärkte programmübergreifende bzw. horizontale Koordinierung der EFRE-Umsetzung in Österreich durch das BKA für grundsätzlich vorteilhaft.

Er sah ferner in der ÖROK als gemeinsame Bund-Länder-Plattform eine grundsätzlich geeignete Struktur für die operative Umsetzung der ETZ-Programme in Österreich, betonte allerdings die Notwendigkeit der Steuerung der ÖROK durch Bund und Länder und verwies dazu auch auf seine diesbezüglichen Empfehlungen an das BKA in TZ 19.

Der RH empfahl dem BKA, im Rahmen seiner EFRE-Zuständigkeit an der Erarbeitung einer ETZ-Verfahrensrichtlinie (siehe TZ 45) mitzuwirken und dabei der Harmonisierung sowie insbesondere Vereinfachung der nationalen Verfahren und Standards der ETZ-Umsetzung besonderes Augenmerk zu widmen.

- 46.3 (1) Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde seine Koordinationsfunktion bei allen ETZ-Programmen mit österreichischer Beteiligung als „EFRE-fondskorrespondierendes Ressort“ unter Nutzung der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ – wie im RH-Bericht angeführt – wahrnehmen.

(2) Das Land Oberösterreich bemerkte, dass es die Bereitschaft des BKA, die Funktion der Prüfbehörde, u.a. für das ETZ-Programm AT-CZ, wiederum zu übernehmen, begrüße und die Mitwirkung des BKA an der Erarbeitung einer ETZ-Verfahrensrichtlinie befürworte.

Governance insgesamt

ÖROK-Arbeitsgruppe
ETZ

47.1 (1) Die Koordination österreichischer Akteure in grenzübergreifenden ETZ-Programmen erfolgte ab Ende 2011 in einer ständigen ÖROK-Arbeitsgruppe. Vorrangige Aufgaben dieser Arbeitsgruppe, die sich zwei- bis viermal pro Jahr treffen sollte, waren:

- die Abstimmung von Positionen zur Rolle der grenzüberschreitenden ETZ-Programme in der österreichischen Regionalpolitik und Lösungsvorschläge mit Empfehlungscharakter,
- Erfahrungsaustausch und Abstimmung über technisch-administrative Fragen der Programm- und Projektumsetzung (z.B. Anwendung des EU-Beihilfenrechts und des Vergaberechts in den ETZ-Programmen oder Vereinbarung von programmübergreifenden Abwicklungsprozessen für die Bundeskofinanzierung) sowie Erarbeitung von Lösungsvorschlägen mit Empfehlungscharakter gegenüber den einzelnen ETZ-Programmen bzw. Vereinbarungen mit Selbstbindungscharakter,
- Unterstützung der Informationsflüsse in Österreich und zu europäischen Prozessen.

(2) Die neun Bundesländer nahmen an der Kerngruppe jeweils mit einem stimmberechtigten Vertreter aus dem Kreis der Regionalen Koordinierungsstellen teil.

(3) Der Bund und die Länder übertrugen der ÖROK für die Programmperiode 2014–2020 operative Aufgaben bei der Umsetzung der nationalen EFRE-Reformagenda sowie des künftig österreichweiten EFRE-Programms für Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (IWB-Programm)⁴⁹. Die EFRE-Reformagenda umfasste die Neuausrichtung und Anpassung national gestaltbarer, horizontaler Rahmenbedingungen für die Programmperiode 2014–2020. Im Hinblick auf gemeinsame Schnittmengen zwischen dem IWB-Programm und den grenzüberschreitenden ETZ-Programmen z.B. bei den Förderfähigkeitsregeln vereinbarten die damit befassten Arbeitsgruppen eine abgestimmte Vorgangsweise.

47.2 Der RH beurteilte die Koordination der ETZ-Umsetzung im Rahmen der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ als grundsätzlich zweckmäßig. Ebenso bewertete er die abgestimmte Vorgangsweise zur Neugestaltung und Anpassung der nationalen EFRE-Rahmenbedingungen als zweckmä-

⁴⁹ Nachfolgeprogramm der EFRE-Regionalprogramme (Phasing Out-Programm Burgenland 2007–2013 sowie acht Länderprogramme zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit 2007–2013)

Big für eine Harmonisierung des Regelwerks unterschiedlicher EFRE-Programmtypen.

Der RH erachtete jedoch den Kreis der Teilnehmer der Arbeitsgruppe auf Seiten der Länder zu sehr auf Themen der EU-Förderagenden bzw. der ETZ-Programme im engeren Sinn ausgerichtet und zu wenig auf den im weiteren Sinn bestehenden Handlungsbedarf wie etwa das Haftungsrisiko der Länder. Er empfahl dem BKA sowie den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, im Rahmen der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ zu Beginn der Programmperiode 2014–2020 auch Themen, die die EU-rechtliche Haftung der Länder sowie Mindeststandards der landesinternen Verfahren der ETZ-Umsetzung betreffen, unter Beiziehung von Budget- und Haushaltsrechtsexperten der Länder zu behandeln und die Ergebnisse in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie zu berücksichtigen.

47.3 *Laut Stellungnahme des Landes Wien könne es die Empfehlung, auch weitergehende landesinterne Themen der EU-Förderagenden in der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ im Detail zu behandeln, nicht aufgreifen, da dies durch den Aufgabenbereich dieser Arbeitsgruppe nicht gedeckt sei. Im Rahmen der Arbeitsgruppe werde bereits die Möglichkeit gemeinsamer Förderfähigkeitsrichtlinien diskutiert, die allerdings sowohl mit den neuen ETZ-Vorgaben der EU als auch mit den Bestimmungen des am jeweiligen Programm beteiligten EU-Mitgliedstaats in Einklang zu bringen seien.*

47.4 Der RH erwiderte dem Land Wien, dass das Mandat der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ auch die Behandlung technisch-administrativer Fragen der Programmumsetzung umfasste, etwa die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen mit Empfehlungscharakter gegenüber den einzelnen ETZ-Programmen bzw. Vereinbarungen mit Selbstbindungscharakter. Aus Sicht des RH erlaubte dies auch die Behandlung von Fragen der EU-rechtlichen Haftung der Länder sowie der Mindeststandards für landesinterne Verfahren der ETZ-Umsetzung. Die punktuelle Beiziehung von Länderexperten im Rahmen eines Erfahrungsaustauschs sollte die Grundlagen für diesbezügliche Lösungsvorschläge bzw. Empfehlungen verbessern.

Programmwirkung

Evaluierungskultur

48.1 (1) Evaluierungen sollten gemäß EU-Vorgabe die Qualität, Effizienz und Kohärenz des Mitteleinsatzes steigern sowie Strategie, Planung und Durchführung der Programme verbessern. Für ETZ-Programme hatten die beteiligten Mitgliedstaaten mindestens eine gemeinsame Ex-ante-Evaluierung durchzuführen.

(2) Der Begleitausschuss verzichtete im Jahr 2009 auf die Beauftragung einer Zwischenevaluierung des ETZ-Programms AT-CZ. Auf Initiative der Verwaltungsbehörde im Jahr 2010 nahm das ETZ-Programm AT-CZ an einer programmvergleichenden Pilot-Studie⁵⁰ teil. Ferner beteiligte sich der Begleitausschuss an einem Qualitätscoaching, das als begleitende Evaluierung die gemeinsame Entscheidungskultur sowie das Verständnis von „guten“ Kooperationsprojekten stärken sollte. Im Jahr 2012 berücksichtigte eine sozialwissenschaftliche Umfrage im Grenzgebiet – ebenfalls auf Initiative der Verwaltungsbehörde – programmrelevante Fragen, u.a. zur Bekanntheit von EU-Projekten in Grenzregionen. In einigen Fällen genehmigte der Begleitausschuss Projekte nur mit der Auflage, eine Evaluierung durchzuführen.

(3) Darüber hinaus gab es innerhalb des Programms bzw. auf Seite der beteiligten Bundesländer kaum Initiativen (z.B. Arbeitsgruppen), um im Sinne von Wirkungsorientierung und institutionellem Lernen aus den Daten und Erkenntnissen der laufenden Programmumsetzung Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung abzuleiten, etwa zu Teilaspekten der angewendeten Verfahren oder zur Eignung des Indikatorensystems.

48.2 Der RH bemängelte, dass Fragen der Evaluierung und Qualitätssicherung in der Programmumsetzung im Allgemeinen nur in dem von der EU vorgegebenen Mindestmaß Beachtung fanden. Er bewertete die von der Verwaltungsbehörde in den Jahren 2010 und 2012 gesetzten Initiativen als positiv und empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde, künftig verstärkt darauf hinzuwirken, dass die Programmumsetzung oder Teilaspekte der angewendeten Verfahren evaluiert und daraus Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung abgeleitet werden.

⁵⁰ siehe INTERACT Programme Secretariat, June 2010: Operational aspects of cross-programme cooperation in Central and South-Eastern Europe, Thematic aspects of cross-programme cooperation in Central and South-Eastern Europe

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

48.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Verwaltungsbehörde die Empfehlung aufgreifen. Mit den Verordnungen für die Programmperiode 2014–2020 komme der Evaluierung verstärkte Aufmerksamkeit zu.*

Erkenntnisse aus
Evaluierungen mit
Bezug auf das ETZ-
Programm
AT-CZ 2007–2013

49.1 (1) Der Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2005 zum Vorläuferprogramm INTERREG IIIA AT-CZ mit Empfehlungen für die Programmperiode 2007–2013 wies kritisch auf bestimmte Merkmale des österreichischen Abwicklungssystems für grenzüberschreitende EU-Programme der Periode 2000–2006 hin, die auch die Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ 2007–2013 prägten. Dazu zählten insbesondere:

- Das Rollenverständnis der zuständigen Stellen und regionalen Organisationen (Regionalmanagements) als Mentoren, Initiatoren und Berater vor Antragseinreichung (siehe TZ 37): In den Partnerländern, u.a. in der Tschechischen Republik, richteten die zuständigen Stellen ihren Fokus in dieser Phase stärker auf Finanzierungsberatung sowie Projektbegutachtung und achteten auf eine strikte Trennung von finanzierenden und beratenden Rollen.
- Die Finanzierung der Projektentwicklung aus Mitteln des Programms im Wege der Regionalmanagements (siehe dazu TZ 17, 26 und 37): Auf österreichischer Seite standen in der Periode 2000–2006 für Projektentwicklung im Durchschnitt mehr als sechs Personenmonate zur Verfügung, in der Tschechischen Republik erfolgte keine Finanzierung aus dem Programm und standen für Projektentwicklung deutlich weniger Ressourcen zur Verfügung.
- Das Fehlen einer kritischen Außensicht (siehe TZ 24, 37 und 38): Die in Projektentwicklung und Vorbegutachtung involvierten Stellen in Österreich hatten starkes Interesse an der Genehmigung der zuvor beratenen und begleiteten Projekte, eine kritische Beurteilung der (technischen) Projektqualität erfolgte kaum, die Rolle „des Kritikers“ fiel – spät im Prozess der Projektabwicklung – dem Gemeinsamen Technischen Sekretariat, der Verwaltungsbehörde bzw. den Partnerländern zu.

(2) Aus den im Herbst 2010 präsentierten Ergebnissen der vergleichenden Pilot-Studie, an der sich das ETZ-Programm AT-CZ gemeinsam mit elf weiteren ETZ-Programmen beteiligte, zogen die Programmpartner lt. Umsetzungsbericht 2010 zwei Schlussfolgerungen:

- für die verbleibende Programmlaufzeit 2007–2013 sollte das Gemeinsame Technische Sekretariat für eine transparentere Kommunikation der Ergebnisse der Begleitausschüsse sorgen und
- für die Periode 2014–2020 sollte im Zuge der Programmierung eine Diskussion über die Verbesserung der Verfahren der Antragsbegutachtung und der Projektauswahl geführt werden.

(3) Der Begleitausschuss genehmigte das auf Projektberatung und -entwicklung ausgerichtete ETZ-Projekt RECOM CZ-AT (siehe TZ 26) mit der Auflage einer externen, unabhängigen Evaluierung der Ziele, Maßnahmen, Outputs und Resultate des Projekts bis 2010. Die vom Projektträger selbst beauftragte Evaluierung wies u.a. auf fehlende interne Standards für Beratungen hin sowie auf Abgrenzungsprobleme zu den Regionalen Koordinierungsstellen und Regionalmanagements, auf den zu geringen Innovationsgrad und eine zu wenig proaktive und strategische Projektentwicklung.

49.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass bereits eine Evaluierung im Vorfeld der Programmperiode 2007–2013 Schwächen in der österreichischen Programmumsetzung aufgezeigt hatte – insbesondere die einseitige Fokussierung auf beratende Funktionen und fehlende kritische Begutachtung der Projektqualität vor Projektgenehmigung –, aus der die überprüften Länder jedoch keine Schlussfolgerungen für die auf österreichischer Seite gestaltbaren Strukturen und Prozesse des ETZ-Programms AT-CZ 2007–2013 zogen.

(2) Der RH anerkannte, dass die Programmpartner sich mit den Ergebnissen der Pilot-Studie 2010 auseinandersetzten und aus dem festgestellten Handlungsbedarf für das ETZ-Programm AT-CZ konkrete Schlussfolgerungen zogen. Er kritisierte jedoch, dass eine Verbesserung der im Jahr 2010 als mangelhaft erkannten Verfahren der Antragsbegutachtung und Projektauswahl erst ab der Periode 2014–2020 in Aussicht genommen wurde.

Er betonte die Verantwortung der Verwaltungsbehörde gemäß Art. 60 der Allg. SF-VO für eine im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung stehende Programmumsetzung und empfahl dem Land Niederösterreich in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde, künftig auf eine unverzügliche Behebung der im Verlauf der Programmumsetzung erkannten Schwächen in maßgeblichen Verfahren hinzuwirken.



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

(3) Der RH bemerkte zur Evaluierung des Projekts RECOM – mit Verweis auf die festgestellten Interessenkonflikte bei der vertraglichen Genehmigung dieses Projekts (siehe TZ 26) – kritisch, dass der Projektträger die vom Begleitausschuss auferlegte Evaluierung des Projekts selbst beauftragte, selbst dabei jedoch eine Reihe kritischer Punkte wie z.B. geringer Innovationsgrad und zu wenig strategische Projektentwicklung aufgezeigt wurden.

49.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, es nehme die Empfehlung zur Kenntnis.*

Ziele und Ergebnis-
indikatoren

50.1 Die Verwaltungsbehörde berichtete der Europäischen Kommission jährlich anhand von Indikatoren u.a. über die Qualität der Kooperation (Anzahl der Projekte, die zwei, drei bzw. vier Kooperationskriterien erfüllten) und die Fortschritte bei der Erreichung der angestrebten Zahl an Projekten in Themenbereichen (z.B. in den Bereichen Tourismus, Ausbildung sowie Risikoprävention).

Der Umsetzungsbericht 2012 ergab für den Zeitraum 2007 bis Ende 2012 u.a. folgendes Bild:

- 73 % der Projekte wiesen eine gemeinsame Finanzierung auf (siehe TZ 51). Laut Umsetzungsbericht 2012 übertraf dies die Erwartungen.
- Die angestrebte Zahl an Projekten konnte bis Ende 2012 nicht erreicht werden. Neun der 14 Indikatoren wiesen maximal die Hälfte, zum Teil weniger als ein Drittel der jeweiligen Zielwerte aus. Vor allem in den Bereichen Tourismus, Verkehr und Umwelt wurde die angestrebte Zahl an Projekten verfehlt, dagegen lag der Mittelverbrauch über dem Planwert von 420.000 EUR pro Projekt. Ursache dafür war lt. Umsetzungsbericht 2012, dass die mittlere Projektgröße – infolge der vielen Projekte mit gemeinsamer Finanzierung – um 35 % über dem Planwert lag.
- Die Umsetzung der wirtschafts- und innovationsbezogenen Aktivitäten verfehlt die Zielwerte sowohl nach der Zahl der Projekte wie auch nach den dafür geplanten EFRE-Mitteln.

50.2 Der RH hielt fest, dass in der Programmumsetzung die Zielindikatoren (Anzahl der Projekte) in Themenbereichen wie Tourismus, Verkehr und Umwelt verfehlt, die entsprechenden Planbudgets pro Projekt dagegen überschritten wurden. Er bemängelte die Aussagekraft der Indikatoren als gering und verwies bezüglich der Kooperationskriterien auf seine Ausführungen in TZ 51.

Programmwirkung

Kooperationsgehalt und Mehrwert von Projekten

51.1 (1) Der Mehrwert grenzüberschreitender Zusammenarbeit konnte in Evaluierungen im Allgemeinen anhand plausibler Fallbeispiele (Projekte) illustriert, jedoch – zum Teil mangels geeigneter Indikatoren – kaum quantifiziert werden. Als Maßstab für den Kooperationsgehalt von ETZ-Projekten dienten die EU-Vorgaben, wonach genehmigungsfähige Projekte mindestens zwei von vier Kooperationskriterien erfüllen mussten (siehe TZ 5).⁵¹

(2) Das Gemeinsame Technische Sekretariat begutachtete den Kooperationsgehalt (siehe TZ 38) anhand der vom Begleitausschuss genehmigten Bewertungsskala – je nach Intensität der Zusammenarbeit – mit fünf, drei oder null Punkten.

(3) Lag der Finanzierungsanteil an einem ETZ-Projekt in einem der beiden Mitgliedstaaten bei mindestens 30 % bis höchstens 70 %, so galt das Kooperationskriterium der gemeinsamen Finanzierung als erfüllt und das Projekt erhielt die Höchstzahl von fünf Punkten. Ab einem Anteil von unter 5 % erhielt das Projekt null Punkte. Letzteres galt allerdings auch für Projekte, die zur Erreichung eines bilateralen Nutzens keine gemeinsame Finanzierung benötigten, etwa ein Lückenschluss in einer Straßenverbindung, der nur in einem Mitgliedstaat hohe Investitionsausgaben erforderte.

51.2 Der RH bemerkte kritisch, dass die als Maßstab für die Kooperation stets positiv bewertete gemeinsame Finanzierung von ETZ-Projekten potenziell einen Anreiz zur Förderung von – nicht zwingend notwendigen – Projektteilen darstellte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde, die Bewertungsskala des Kooperationskriteriums der gemeinsamen Finanzierung zu überarbeiten und das Kriterium nur im Falle der sachlichen Notwendigkeit positiv zu bewerten bzw. Projekte mit hohem bilateralem Nutzen, jedoch ohne gemeinsame Finanzierung, in der Bewertung nicht zwingend schlechter zu stellen gegenüber vergleichbaren Projekten mit gemeinsamer Finanzierung. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Feststellungen und Empfehlungen zur Projektbegutachtung (TZ 38).

51.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verwaltungsbehörde die Empfehlung zur Kenntnis nehme.*

⁵¹ gemeinsame Vorbereitung, gemeinsame Durchführung, gemeinsames Personal, gemeinsame Finanzierung



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

Projekt-Websites

52.1 (1) Bei 23 der vom RH ausgewählten 36 ETZ-Projekte diente die Förderung auch der Neueinrichtung bzw. Adaptierung einer Projekt-Website. Die Websites enthielten Informationen zum Projekt bzw. fungierten als Portale für spezifische Angebote (u.a. im Bereich Tourismus). Die von der Verwaltungsbehörde betriebene Programmseite verwies in der Rubrik „Erfolgreiche Projekte 2007–2013“ exemplarisch auf einige dieser Projekt-Websites.

(2) Von 13 bis Ende des Jahres 2013 abgeschlossenen ETZ-Projekten, die aus Fördermitteln Websites eingerichtet hatten, standen im Jänner 2014 noch drei Websites in Verwendung. Die übrigen zehn blieben nach Projektende – ohne Wartung der Inhalte, zum Teil ohne Hinweis auf den Projektabschluss – im Internet aufrufbar. Davon beschränkten sich einige auf die Projektbeschreibung zum Zeitpunkt des Förderantrags. Die Ergebnisse der Projekte, ihre weiterführende Nutzung und ihr Beitrag zur Erreichung der Programmziele waren in mehreren Fällen nicht nachvollziehbar. Einzelne Websites standen ausschließlich in tschechischer Sprache oder in einer schwer verständlichen deutschen Version zur Verfügung.

52.2 Der RH kritisierte, dass die Mehrzahl der aus ETZ-Mitteln geförderten Projekt-Websites von 13 abgeschlossenen Projekten – ohne Aktualisierung, zum Teil auch ohne Hinweis auf Projektstatus, Projektergebnisse und Information zum Programmkontext – im Internet aufrufbar blieb. Der RH sah in einer Förderung dieser Form von Öffentlichkeitsarbeit keinen Mehrwert.

Er empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde sowie den Ländern Oberösterreich und Wien, Kosten und Funktion von Projekt-Websites im Zuge der Antragsbegutachtung kritisch zu hinterfragen und den Projektträgern im Falle der Bewilligung für die Projektlaufzeit ein Mindestmaß an Information und Wartung abzuverlangen. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien ferner, die im Rahmen des ETZ-Programms AT-CZ realisierten Projekte vorzugsweise im Kontext der Programm-Homepage in einer logischen Struktur (zeitlich, inhaltlich, räumlich) zu präsentieren und die Websites nach Projektende mit entsprechenden Informationen (z.B. Projektstatus, Ergebnisse, weiterführende Links) zu archivieren.

52.3 *Die Länder Niederösterreich und Wien teilten in ihren Stellungnahmen mit, die Empfehlungen aufgreifen zu wollen.*

Programmwirkung

Nachhaltige Wirkung von Projekten

53.1 Aktivitäten zur Begleitung und Vernetzung von Projektträgern (siehe TZ 36) zielten v.a. auf eine erfolgreiche Antragstellung ab. In der Projektumsetzung erfolgte keine systematische Begleitung und Vernetzung zur Gewährleistung nachhaltiger Wirkungen.

Die Weiterführung der Ergebnisse etwa von Bildungsprojekten (z.B. Unterrichtsmaterialien) war insofern nicht gesichert, als das fachzuständige Bundesministerium oder die Pädagogischen Hochschulen im Allgemeinen nur informell davon Kenntnis erlangten. Ebenso waren Projektbeiräte, in denen u.a. auch Vertreter von Fachabteilungen der Länder die Umsetzung eines ETZ-Projekts unterstützten und begleiteten und dabei auch die Kommunikation und Verbreitung der Projektergebnisse in der Verwaltung bzw. deren Übernahme in den Regelbetrieb gewährleisteten, nicht vorgesehen.

53.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der Umsetzung der ETZ-Projekte auf den systematischen Transfer und die weitere Nutzung von Projektergebnissen durch fachzuständige Verwaltungen sowie in regulären Verwaltungsprozessen (z.B. der Raumordnung oder der Bildungspolitik) zu wenig Bedacht genommen wurde. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, in der Phase der Projektumsetzung dem Transfer von ETZ-Projektergebnissen in reguläre Verwaltungsprozesse verstärktes Augenmerk zu widmen.

53.3 (1) *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde auf die Übernahme von ETZ-Projektergebnissen in reguläre Verwaltungsprozesse verstärkt Bedacht nehmen.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Wien sei das primäre Ziel der ETZ-Programme die grenzübergreifende Zusammenarbeit zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen. ETZ-Projekte würden in der Regel der Netzbildung, der Entwicklung gemeinsamer strategischer Politiken, der Durchführung von Pilotmaßnahmen oder der Einbettung von Projektergebnissen in Verwaltungsprozesse dienen. Die letztgenannte Stufe werde allerdings nur von einer sehr geringen Anzahl von ETZ-Projekten, die zumeist auf eine bereits langjährige Zusammenarbeit zurückblicken könnten, erreicht. Daher könne die Empfehlung nur teilweise aufgegriffen werden.*



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

- 53.4 Der RH erwiderte dem Land Wien, dass auf jeder Stufe (Netzwerkbildung, Strategieentwicklung, Pilotprojekte) eine nachhaltige Wirkung anzustreben wäre. Er verwies auf die intensive Begleitung und Vernetzung in der Projektantragsphase (siehe TZ 36), die in der Projektumsetzung dagegen weitgehend fehlten, obwohl dies für die weitere Nutzung und nachhaltige Wirkung von Projektergebnissen förderlich wäre. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Schlussempfehlungen

54 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA

(1) Der künftige Personalbedarf der Prüfbehörde wäre auf Basis der EU-Vorgaben und Rahmenbedingungen der Programmperiode 2014–2020 realistisch zu planen und die entsprechende Vorsorge rechtzeitig zu treffen, gegebenenfalls auch unter Inanspruchnahme von Mitteln der Technischen Hilfe. (TZ 33)

(2) Im Rahmen seiner EFRE-Zuständigkeit sollte das BKA an der Erarbeitung einer ETZ-Verfahrensrichtlinie mitwirken und dabei der Harmonisierung sowie insbesondere Vereinfachung der nationalen Verfahren und Standards des ETZ-Umsetzungssystems besonderes Augenmerk widmen. (TZ 46)

BKA, Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Wien

(3) Dem mit zunehmendem Umsetzungs- und Abrechnungsdruck erheblich steigenden Fehlerrisikopotenzial wäre rechtzeitig und angemessen – etwa durch Umschichtung von Ressourcen – entgegenzuwirken. (TZ 13)

(4) Der Aufwand für die Verwaltung und Durchführung des ETZ-Programms AT-CZ auf österreichischer Seite wäre im Hinblick auf die Steigerung der Effizienz und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes gesamthaft zu analysieren und künftig mit der für die Technische Hilfe vorgegebenen Obergrenze das Auslangen zu finden, wobei den Kernaufgaben (insbesondere der Programmbehörden und der First Level Control-Stellen) Priorität einzuräumen wäre. (TZ 17)

(5) In der 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2014–2020 wären einerseits die ETZ-spezifischen Zuständigkeiten des BKA als EFRE-zuständiges Bundesministerium und andererseits das operative Zusammenwirken der an grenzübergreifenden ETZ-Programmen beteiligten Länder grundsätzlich zu formulieren und nähere Details in Verwaltungsvereinbarungen festzulegen. (TZ 19)

(6) Die bisherige Praxis der fallspezifischen Kooperationen der First Level Control-Stellen wäre zu analysieren und die bezüglichen Bestimmungen wären für die Programmperiode 2014–2020 mit dem Ziel anzupassen, allfällige Hemmnisse zu beseitigen. (TZ 19)

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

(7) Im Hinblick auf die Haftung des Mitgliedstaats bzw. der Bundesländer und zur Gewährleistung der Gebarungssicherheit auf nationaler Ebene wären in der 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2014–2020 die Zuständigkeit und Verantwortung der Landesverwaltungen im Vorfeld der ETZ-Projektauswahl und EFRE-Mittelbewilligung durch den Begleitausschuss grundsätzlich zu regeln und nähere Details in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie festzulegen. (TZ 19)

(8) Die Förderfähigkeitsregeln wären in Abstimmung mit den Ergebnissen der EFRE-Reformagenda zu überarbeiten und zumindest für den österreichischen Teil des ETZ-Programms AT-CZ zu vereinheitlichen sowie Pauschalen zur Vereinfachung der Kostenabrechnungen zu nutzen. (TZ 20)

(9) In Abwägung der Risiken sowie der direkten und indirekten Folgekosten von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem wäre der Qualifizierung der in der EU-Förderabwicklung tätigen Mitarbeiter besonderes Augenmerk zu widmen. (TZ 34)

(10) Im Wege einer nationalen ETZ-Verfahrensrichtlinie wäre zu gewährleisten, dass für ETZ-Projekte – vor der Projektauswahl durch den Begleitausschuss – Mindeststandards einer nachvollziehbaren, objektiven Antragsprüfung und landesinternen Willensbildung zur Anwendung gelangen, die auch für vergleichbare nationale Förderprojekte Geltung hätten. (TZ 45)

(11) Im Rahmen der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ sollten zu Beginn der Programmperiode 2014–2020 auch Themen, die die EU-rechtliche Haftung der Länder sowie Mindeststandards der landesinternen Verfahren der ETZ-Umsetzung betreffen, unter Beiziehung von Budget- und Haushaltsrechtsexperten der Länder behandelt und die Ergebnisse in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie berücksichtigt werden. (TZ 47)

**BKA, Land
Niederösterreich**

(12) Die zeitgerechte und geregelte Übergabe aller Aufgaben der Bescheinigungsbehörde einschließlich der bisher vom ERP-Fonds wahrgenommenen Funktionen für das ETZ-Programm AT-CZ wäre sicherzustellen. (TZ 32)

**Länder Nieder-
österreich, Ober-
österreich, Wien**

(13) ETZ-Projekte zur Umsetzung von Landesstrategien mit ähnlichen oder parallelen Zielsetzungen (z.B. Sprachenstrategien) wären künftig aufeinander abzustimmen. (TZ 9)

Schlussempfehlungen

(14) Die Höhe der EFRE-Fördersätze wäre – in Anlehnung an das niederösterreichische Modell – nach der Qualität der ETZ-Projekte zu staffeln und die Kriterien den Antragstellern bekannt zu machen. (TZ 14)

(15) Im Hinblick auf die häufig lange Vorfinanzierungsdauer wäre bei der Bemessung des EFRE-Anteils auch auf die Liquidität der Projektträger Bedacht zu nehmen. (TZ 14)

(16) In der Programmperiode 2014–2020 wären günstigere Voraussetzungen und Anreize für eine stärkere Beteiligung privater Projektträger am ETZ-Programm AT-CZ zu schaffen. (TZ 15)

(17) Die in der 15a-Vereinbarung nicht allgemein verbindlich festlegbaren ETZ-Bestimmungen wären im künftigen ETZ-Programm AT-CZ 2014–2020 bzw. in den programmrelevanten Dokumenten kohärent und konsistent zu regeln. (TZ 19)

(18) Bei Abstimmungen im Begleitausschuss wären unter Einhaltung der Geschäftsordnung Befangenheiten aufzuzeigen und so Abstimmungen frei von Interessenkonflikten zu gewährleisten. (TZ 23)

(19) Es wären geeignete Maßnahmen zum Ausschluss von Interessenkonflikten bei der Begutachtung und Kontrolle von ETZ-Projekten zu treffen, zum einen im Verwaltungs- und Kontrollsystem des künftigen ETZ-Programms AT-CZ und zum anderen im landeseigenen Wirkungsbereich etwa durch bewusstseinsbildende Maßnahmen, verwaltungsinterne Verfahrensvorschriften und die Verpflichtung der Mitarbeiter, allfällige Interessenkonflikte proaktiv schriftlich zu melden. (TZ 24)

(20) Die Abrechnungskontrolle landeseigener ETZ-Projekte wäre jeweils der First Level Control-Stelle eines anderen programmteiligen Bundeslandes zu übertragen. (TZ 24)

(21) Die Mitwirkung der Regionalen Koordinierungsstellen an der Aufgabenerfüllung der Verwaltungsbehörde wäre in verbindlicher Form zu regeln. (TZ 28)

(22) Die landesinterne Rolle und Verantwortung sowie die Aufgaben und Verfahren der Regionalen Koordinierungsstellen im Vorfeld der Genehmigung der ETZ-Projekte durch den Begleitausschuss wären im Hinblick auf die Haftung der Länder zu klären und Mindeststandards der nationalen ETZ-Abwicklung in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie festzulegen. (TZ 30)

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

(23) Die den First Level Control–Stellen vorgelagerten Prozessphasen wären im Hinblick auf Optimierungspotenziale – etwa Beratungsfokus auf Rechnungswesen–Mitarbeiter von Projektträgern, Qualität der Projektbudgets, Zuordenbarkeit der Kostenpositionen in Projektanträgen – zu analysieren. (TZ 31)

(24) Projektträgern wäre bei Säumigkeit oder mangelhaften Abrechnungsunterlagen – nach schriftlicher Aufforderung und Fristsetzung – gegebenenfalls ein Teil des erhöhten Aufwands der First Level Control–Stellen pauschal weiterzuverrechnen. (TZ 31)

(25) Die in der Programmlaufzeit durchschnittlich benötigten Ressourcen der First Level Control wären vorzugsweise im Wege interner Personalumschichtung und –qualifizierung bereitzustellen und externe Prüfer vorrangig bei temporären Kapazitätsmängeln und Arbeitsspitzen sowie für temporär benötigte Qualifikationen einzusetzen. (TZ 31)

(26) Um wiederholte Einschulungskosten infolge von Personalfluktuation zu vermeiden und Lerneffekte zu nutzen, wäre der mittel- und längerfristigen Erhaltung von EU–spezifischem Prüfungs–Know–how durch Personalentwicklung und adäquate Einstufung erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. (TZ 31)

(27) Die zur Projektdurchführung eingesetzten Ressourcen wären – unter Berücksichtigung von Lerneffekten der Projektträger – nach Umfang und Zweck zu analysieren und anzupassen, etwa mit Bezug auf die Entwicklung strategischer Projekte, höhere Beteiligung privater Projektträger, raschere Durchführung der First Level–Kontrollen oder den verbesserten verwaltungsinternen Know–how–Transfer in der Projektumsetzung, um die weitere Nutzung von Projektergebnissen zu sichern. (TZ 36)

(28) Den Antragstellern wären ausreichend detaillierte Antragsunterlagen abzuverlangen, weil die Qualität des Projektantrags – zugleich integraler Bestandteil des EFRE–Fördervertrags – eine effiziente und rasche Durchführung der First Level–Kontrollen begünstigt. (TZ 37)

(29) Das Zusammenwirken und die jeweilige Verantwortung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats und der Regionalen Koordinierungsstellen bei der Antragsbegutachtung wären eindeutig und verbindlich zu regeln sowie zur Gewährleistung einer möglichst objektiven Punktevergabe ein entsprechender Arbeitsbehelf zu erstellen. (TZ 38)

Schlussempfehlungen

(30) Im Zuge der Anpassung der Förderfähigkeitsregeln wäre – zumindest für den österreichischen Teil des ETZ-Programms AT-CZ – die Möglichkeit zur Vereinfachung der Kostenabrechnung durch die Anwendung von Pauschalen vorzusehen. (TZ 43)

(31) Kosten und Funktion von Projekt-Websites wären im Zuge der Antragsbegutachtung kritisch zu hinterfragen; den Projektträgern wäre im Falle der Bewilligung ein Mindestmaß an Information und Wartung abzuverlangen. (TZ 52)

(32) Die im Rahmen des ETZ-Programms AT-CZ realisierten Projekte wären – vorzugsweise im Kontext der Programm-Homepage – in einer logischen Struktur (zeitlich, inhaltlich, räumlich) zu präsentieren und die Projekt-Websites nach Projektende mit entsprechenden Informationen (z.B. Projektstatus, Ergebnisse, weiterführende Links) zu archivieren. (TZ 52)

(33) In der Projektumsetzung wäre auch dem Transfer von ETZ-Projektergebnissen in reguläre Verwaltungsprozesse verstärktes Augenmerk zu widmen. (TZ 53)

Länder Niederösterreich und Wien

(34) ETZ-Projektanträge wären – wegen der damit verbundenen Landeshaftungen – auch landesintern nach der Höhe des Betrags und Art des Projekts angemessen zu begutachten, wobei die Bewertungsmaßstäbe, die allfällige Beiziehung von Fachabteilungen und die – ab bestimmten Wertgrenzen allenfalls vorzusehende – Befassung übergeordneter Dienststellen bzw. politischer Verantwortungsträger zu dokumentieren wäre. (TZ 38)

(35) Bei der Projektbegutachtung wäre verstärkt auch auf die allfällige beihilfenrechtliche Relevanz der Förderung von ETZ-Projekten zu achten und bei Bedarf die Expertise von Fachabteilungen bzw. professionellen Förderstellen beizuziehen. (TZ 39)

(36) Die Landesregierungen bzw. politischen Entscheidungsträger wären über die im Begleitausschuss genehmigten Projekte in der Verantwortung der Finanzkontrolle des Landes, v.a. über die Höhe der genehmigten EFRE-Mittel und die damit verbundene Haftung, zu informieren, wobei die Haftung – in Anlehnung an die Vorgangsweise des Landes Oberösterreich – auch im Rahmen der jährlichen Rechnungsabschlüsse ausgewiesen werden sollte. (TZ 41)

Land**Niederösterreich**

(37) Bei der Zuerkennung einer Zwischenfinanzierung wäre – in Anlehnung an das Modell des Landes Wien – auch auf die finanzielle Lage der Projektträger und deren Finanzierungsbedarf Bedacht zu nehmen. (TZ 16)

(38) Im Falle von Veränderungen in der Zusammensetzung des Begleitausschusses wäre eine zeitnahe Anpassung der Geschäftsordnung zu veranlassen. (TZ 22)

(39) Es wäre auf eine Klarstellung der Geschäftsordnung des Begleitausschusses dahingehend hinzuwirken, dass die Mitglieder des Begleitausschusses bei der Projektbewilligung auf die Programmkonformität der Projekte zu achten haben bzw. der Verwaltungsbehörde bei Vorliegen spezifischer Voraussetzungen ein Vorbehaltsrecht gegenüber Entscheidungen des Begleitausschusses zukommt. (TZ 22)

(40) Es wären unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Interessenkonflikte und personelle Unvereinbarkeiten der Vertragspartner in EFRE-Förderverträgen über landesnahe ETZ-Projekte künftig auszuschließen. (TZ 25)

(41) Die organisationsrechtliche Stellung der Verwaltungsbehörde und die Dienstverträge ihrer Mitarbeiter wären mit dem Ziel der Vermeidung von Rollen- und Interessenkonflikten zu adaptieren. (TZ 25)

(42) Der Grundsatz der Funktionstrennung bei der Vergabe von Förderungen wäre strikt zu beachten. (TZ 26)

(43) Die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsbehörde wäre – im Hinblick auf ihre EU-rechtliche Gesamtverantwortung für die Programmumsetzung – durch eine Neuausrichtung der vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen sicherzustellen. (TZ 28)

(44) Der Verwaltungsbehörde sollten künftig auch an ihrem Standort Mitarbeiter des Gemeinsamen Technischen Sekretariats zur Verfügung stehen. (TZ 28)

(45) Leistungsumfang und -dauer sowie das Budget des Gemeinsamen Technischen Sekretariats wären für die Programmperiode 2014–2020 realistisch zu planen; der künftige Rahmenwerkvertrag wäre ergebnisorientiert zu gestalten und v.a. auf die Erfüllung der Werkleistung abzustellen. (TZ 29)

Schlussempfehlungen

(46) Das Musterformular für ETZ-Projektanträge wäre durch Vermeidung redundanter Beschreibungen zu verschlanken, der Detaillierungsgrad der Leistungsbeschreibungen, Projektbudgets und Kostenpositionen jedoch zu erhöhen. (TZ 37)

(47) Künftig wäre verstärkt darauf hinzuwirken, dass die Programmumsetzung oder Teilaspekte der angewendeten Verfahren evaluiert und daraus Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung abgeleitet werden. (TZ 48)

(48) Bei im Verlauf der Programmumsetzung erkannten Schwächen in maßgeblichen Verfahren sollte das Land Niederösterreich in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde künftig auf eine unverzügliche Behebung hinwirken. (TZ 49)

(49) Die Bewertungsskala des Kooperationskriteriums „gemeinsame Finanzierung“ wäre zu überarbeiten und das Kriterium nur im Falle der sachlichen Notwendigkeit positiv zu bewerten bzw. wären Projekte mit hohem bilateralem Nutzen, jedoch ohne gemeinsame Finanzierung, in der Bewertung nicht zwingend schlechter zu stellen gegenüber vergleichbaren Projekten mit gemeinsamer Finanzierung. (TZ 51)

Land Oberösterreich

(50) Das Regionalmanagement Oberösterreich wäre allenfalls als Mitglied ohne Stimmrecht in den Begleitausschuss zu entsenden. (TZ 22)

(51) Es wären unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Konstellationen, die den mit der Abwicklung landeseigener ETZ-Projekte befassten Bediensteten eine unbefangene und objektive Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich verunmöglichen, künftig in jedem Fall auszuschließen. (TZ 27)

Land Wien

(52) Beschlüsse der Landesregierung über die Teilnahme an mehrjährigen ETZ-Programmen wären künftig zeitgerecht herbeizuführen und die Entscheidungsträger über maßgebliche inhaltliche, budgetäre bzw. organisatorische Eckpunkte der Programmwürfe bereits im Vorfeld der Programmeinreichung nachweislich zu informieren. (TZ 7)

ANHANG

**Maßgebliche Bestimmungen der EFRE–Verordnung 2006 für
ETZ–Programme in der Periode 2007–2013**

**Maßgebliche Bestimmungen der EFRE–Verordnung 2006 für ETZ–Programme
in der Periode 2007–2013**

supranationale Ebene	Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten
<p>Art. 14 Abs. 1: Die programmteilnehmenden Mitgliedstaaten „benennen eine einzige Verwaltungsbehörde, eine einzige Bescheinigungsbehörde und eine einzige Prüfbehörde“.</p> <p>Die Verwaltungsbehörde „errichtet nach Anhörung der im Programmgebiet vertretenen Mitgliedstaaten ein Gemeinsames Technisches Sekretariat“ insbesondere zur Unterstützung der Verwaltungsbehörde und des Begleitausschusses.</p>	<p>Art. 16 Abs. 1: Zur Bestätigung der Ausgaben richtet jeder Mitgliedstaat ein Prüfsystem ein, durch das</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen, – die Richtigkeit der Ausgaben für die in seinem Hoheitsgebiet durchgeführten Vorhaben – sowie die Vereinbarkeit dieser Ausgaben mit den gemeinschaftlichen und seinen nationalen Rechtsvorschriften überprüft werden kann. <p>Zu diesem Zweck benennt jeder Mitgliedstaat Prüfer, die dafür verantwortlich sind, die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, die von den jeweiligen Begünstigten gemeldet wurden, zu überprüfen.</p>
<p>Art. 14 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 3: Jeder Mitgliedstaat benennt seine Vertreter im Begleitausschuss. Diesem Gremium obliegt „die Auswahl der Vorhaben“.</p>	<p>Art. 16 Abs. 2: Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass die Bestätigung der Ausgaben von den Prüfern binnen drei Monaten vorgenommen werden kann.</p>
<p>Art. 15 Abs. 2: Die Verwaltungsbehörde legt die Durchführungsmodalitäten für jedes Vorhaben fest bzw. schließt die Förderverträge ab.</p>	<p>Art. 17 Abs. 2: Die Mitgliedstaaten sind zuständig „für die Aufdeckung und Behebung von Unregelmäßigkeiten sowie die Wiedereinzahlung von ohne rechtlichen Grund gezahlten Beträgen“.</p>
<p>Art. 12 Z 6: Jedes ETZ–Programm umfasst „einen einzigen Finanzierungsplan ohne Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten“.</p>	<p>Art. 17 Abs. 3: Können rechtsgrundlos gezahlte Beträge von einem Begünstigten nicht eingezogen werden, so erstattet der betreffende Mitgliedstaat der Bescheinigungsbehörde den Betrag.</p>
<p>Art. 17 Abs. 1: Die EFRE–Mittel werden von der Europäischen Kommission „auf ein einziges Konto ohne nationale Unterkonten eingezahlt“.</p>	

Quelle: EFRE–Verordnung (EU) Nr. 1080/2006; Darstellung: RH