

Begleitende Evaluierung IWB/EFRE Österreich 2014-2020 – Leistungspaket 5 „Governance“

Endbericht, V. 2.0

Konstantin Melidis, Markus Gruber

Unter Mitarbeit von Sabine Zillmer (Fallstudien)

April 2019

Bietergemeinschaft

ÖIR GmbH · convelop – cooperative knowledge design gmbh · KMU
Forschung Austria · ÖAR GmbH · ÖGUT GmbH · Spatial Foresight GmbH



Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	6
2. Einleitung und Aufgabenstellung	22
2.1 Evaluationsgegenstand	23
2.2 Das österreichische IWB/EFRE-Governance-System	24
2.3 Institutioneller und administrativer Kontext	24
3. Methodischer Zugang	28
4. Ergebnisse	33
4.1 Quantitativ-deskriptive Analyse	33
4.1.1 Absorption	33
4.1.2 Mittelbindung	39
4.1.3 Einhaltung der n+3-Regelung	40
4.2 Qualitative Analyse	42
4.2.1 Zeitverlauf und Meilensteine in der Programmvorbereitung	42
4.2.2 Grundlegende Herausforderungen des österreichischen Governance-Systems	45
4.2.3 Zusammenschau zu den Verzögerungsfaktoren und Ausblick	50
4.2.4 Umsetzungsgeschwindigkeit und deren Einflussfaktoren	54
4.2.5 Auswirkungen der Reformagenda	59
4.2.6 Status Quo und aktuelle Entwicklungen im System	77
4.3 Ein Blick über den Tellerrand - Fallstudien	94
4.3.1 IWB/ESF Österreich	95
4.3.2 IWB/EFRE Nordrhein-Westfalen	99
4.3.3 IWB/EFRE Flandern	101
4.3.4 IWB/Schwerpunkt EFRE Finnland	105
4.3.5 Vereinfachte Kostenoptionen – Erfahrungen aus Finnland, Estland und Nordirland	109
4.4 Zusammenschau der Charakteristika der Fallstudien	114
5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	117
5.1 Empfehlungen zur mittelfristigen Umsetzung	117
5.2 Empfehlungen zur kurzfristigen Umsetzung	133
6. Zukunftsszenarien	135

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Akteure und Prozesse im IWB/EFRE-Programm. Quelle: ÖROK-Geschäftsstelle, Österreichischer Rechnungshof. Eigene Darstellung.	27
Abbildung 2: Zeit- und Ablaufdiagramm der Governance-Evaluierung. Eigene Darstellung.	32
Abbildung 3: Absorptionsquote je Mitgliedsstaat sowie EU28-Durchschnitt. Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.	34
Abbildung 4: Verteilung der Absorptionsquoten der EFRE-Programme. Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.	35
Abbildung 5: Absorptionsquote Österreich und EU28-Durchschnitt für die Perioden 07-13 und 14-20 im Zeitverlauf. Quelle: (Europäische Kommission, 2018) sowie (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.	36
Abbildung 6: Absorptionsquote im Zeitverlauf für IWB/EFRE-Österreich sowie die beiden Gruppen der Mitgliedsstaaten mit den höchsten bzw. niedrigsten Absorptionsquoten. Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.	38
Abbildung 7: Mittelbindung IWB/EFRE-Programm Österreich und EU28-Durchschnitt im Zeitverlauf für die Förderperiode 2014-2020. Quelle: (Europäische Kommission, 2019b). Eigene Darstellung.	39
Abbildung 8: Mittelbindung IWB/EFRE-Programm Österreich sowie die beiden Gruppen der Programme mit den niedrigsten bzw. höchsten Bindungsquoten. Quelle: (Europäische Kommission, 2019b). Eigene Darstellung.	40
Abbildung 9: Meilensteine in der Programmvorbereitung und der ersten Phase der Programmumsetzung. Eigene Darstellung.	43
Abbildung 10: Wirkungsgefüge der Herausforderung „gemeinsame Systemverantwortung“. Eigene Darstellung.	47
Abbildung 11: Wirkungsgefüge der Herausforderung „Dezentralität“. Eigene Darstellung.	50
Abbildung 12: Steigerungsraten der Absorptionsquoten 2017 und 2018 im Vergleich. Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.	54
Abbildung 13: Strukturreform im Rahmen der Reformagenda. Quelle: (ÖAR, 2009). Eigene Darstellung.	66
Abbildung 14: Verteilung der genehmigten EU-kofinanzierten Kosten auf Projektebene in der Periode 2014-2020 (ohne zwei Ausreißer). Quelle: (Monitoring- und Zahlstelle für EU-Strukturfonds, 2018). Eigene Darstellung.	76

Abbildung 15: Wirkungsgefüge zum hohen Sicherheitsbedürfnis im Governance-System. Eigene Darstellung.	82
Abbildung 16: Hypothetisches Modell des Governance-Systems. Eigene Darstellung.	142
Tabellen	
Tabelle 1: Aufteilung der Stichprobe auf die Subsysteme. Eigene Darstellung.	30
Tabelle 2: n+3-Zielwerte und entsprechende Abrechnungen. Quelle: Verwaltungsbehörde. Eigene Darstellung.	41
Tabelle 3: Feststellungen bei EFRE/RWB-Programmen für die Periode 2007-2013 zwischen 2013 und 2017. Quelle: Tätigkeitsberichte der GD REGIO. Eigene Darstellung.	84
Tabelle 4: Übersicht zu den Fallstudien-Programmen. Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.	95
Tabelle 5: Standardisierte Stundensätze für Personalkosten im IWB/EFRE-Programm NRW. Quelle: Pauschalen für Personalausgaben im Geltungsbereich der EFRE-Rahmenrichtlinie für Bewilligungen im Zeitraum 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019. Eigene Darstellung.	100
Tabelle 6: Arten von vereinfachten Kostenoptionen in ausgewählten ESI-Programmen. Eigene Darstellung.	110
Tabelle 7: Datengrundlagen für die Entwicklung vereinfachter Kostenoptionen. Eigene Darstellung.	111
Tabelle 8: Nachweise bei Anwendung vereinfachter Kostenoptionen. Eigene Darstellung.	112
Tabelle 9: Zusammenfassender Überblick zu den Fallstudien. Eigene Darstellung.	115
Tabelle 10: GesprächspartnerInnen bei den ExpertInnen-Interviews.	143
Tabelle 11: Teilnehmende am Treffen der strategischen Begleitgruppe am 23.10.2018.	144
Tabelle 12: Teilnehmende an der Fokusgruppe am 28.11.2018 in Wien.	145
Tabelle 13: Teilnehmende an der Fokusgruppe am 04.12.in Linz.	146
Tabelle 14: GesprächspartnerInnen bei den Fallstudien	147
Tabelle 15: Die 25% der operationellen Programme mit den höchsten Bindungsquoten Ende 2018. Quelle: (Europäische Kommission, 2019b). Eigene Darstellung.	148

Abkürzungsverzeichnis

AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
BB	Bescheinigungsbehörde
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
CPR	s. ESIF-VO
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESF-VO	Verordnung über den Europäischen Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ESIF-VO	Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die ESI-Fonds
F&E	Forschung und Entwicklung
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft
ITI	Integrierte territoriale Investitionen
IWB	Investitionen in Wachstum und Beschäftigung
JAP	Joint Action Plans
KF	Kohäsionsfonds
KKMU	Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KPC	Kommunalkredit Public Consulting GmbH
LFS	Landesförderstelle
NFFR	Nationale Förderfähigkeitsregeln
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖHT	Österreichische Hotel- und Tourismusbank
OP	Operationelles Programm
ÖROK-Gst.	Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz
PB	Prüfbehörde
PT	ProjektträgerIn
PVL	Programmverantwortliche Landesstelle
SFG	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH
VB	Verwaltungsbehörde
VKO	Vereinfachte Kostenoptionen
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WiBuG	Wirtschaft Burgenland GmbH
ZwiSt	Zwischengeschaltete Stelle

1. Zusammenfassung

AUFGABENSTELLUNG UND METHODIK

Die gegenständliche Evaluierung des Governance-Systems des österreichischen IWB/EFRE-Programms 2014-2020 ist als „Leistungspaket 5“ Teil der begleitenden Evaluierung des Programms und wurde von der ÖROK-Geschäftsstelle in ihrer Rolle als Verwaltungsbehörde des Programms beauftragt. Den Evaluationsgegenstand bildet das Governance-System des Programms, das im Kern aus Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde und den jeweiligen zwischengeschalteten Stellen (auch Förderstellen) besteht und durch die programmverantwortlichen Landesstellen ergänzt wird, denen die inhaltlich-strategische Gestaltung auf Ebene der Bundesländer obliegt. In der Erfüllung seiner Aufgaben sind weitere Akteure im unmittelbaren Systemumfeld bedeutend, bspw. Bundesministerien als Eigentümerversreter der Bundesförderstellen (BMNT, BMVIT, BMDW) bzw. als koordinierendes Ressort in der Regionalpolitik (BMNT) oder auch die Projektträger und Begünstigten, die dementsprechend auch in die Evaluierungsarbeit einbezogen wurden. Die Evaluierung hatte folgende Zielsetzungen:

- Bewertung der Leistung des Governance-Systems, v.a. im Lichte der einschlägigen Anforderungen an Systeme in der geteilten Mittelverwaltung;
- Bewertung der Ergebnisse und Auswirkungen der Systemreform, die im Rahmen der Reformagenda 2014-2020 umgesetzt wurde;
- Identifizierung von Herausforderungen und Optimierungsansätzen zur Weiterentwicklung des Systems.

Entsprechend dem Wesen des Evaluierungsgegenstandes und den Zielsetzungen waren in der Evaluierungsarbeit soziale Sachverhalte zu rekonstruieren, weshalb primär qualitative Methoden zum Einsatz kamen. Im Zuge einer Literaturrecherche wurde als Ausgangspunkt ein Wirkungsmodell des Evaluationsgegenstands erarbeitet. Den Kern der empirischen Arbeiten bildeten ExpertInnen-Interviews, welche um Fallstudien zu artverwandten Systemen ergänzt wurden. Die Ergebnisse aus den Interviews und den Fallstudien wurden im Rahmen von Fokusgruppen erörtert und entlang von Handlungsfeldern in Richtung Handlungsempfehlungen weiterentwickelt. Eine Auswertung von quantitativen Daten zur finanziellen Umsetzung des Programms komplettiert das Methodenportfolio.

ERGEBNISSE

Absorption, Mittelbindung und ihre Einflussfaktoren

Die EFRE-Mittel wurden bisher entsprechend der n+3-Regelung absorbiert – es gab keinen Mittelverfall. Der Umsetzungsstand liegt dennoch unter den Erwartungen, was auf nationale sowie EU-weit wirkende Faktoren zurückzuführen ist.

Mit Datenstand vom 11. Jänner 2019 waren 107,5 Mio. EUR an EFRE-Mittel seitens der Programmbehörden zur Auszahlung abgerufen. Das entspricht einer Absorptionsquote von 20,0%, womit man 3%-Punkte unter dem EU-Durchschnitt lag. Die Bindungsquote lag zu diesem Zeitpunkt bei 62% und damit etwa im EU-weiten Durchschnitt, der 61% betrug.

Im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 zeigen sich aktuell in vielen Mitgliedstaaten Verzögerungen in der Umsetzung der Programme, auch in Österreich. So liegt die

Absorptionsquote im EU-Durchschnitt um 12%-Punkte unter jener der vorangegangenen Förderperiode, in Österreich um 17%-Punkte. Dafür konnten mehrere EU-weit wirkende Faktoren als Ursachen identifiziert werden:

- *Späte Verabschiedung des Legislativpakets zur Kohäsionspolitik*
Die ESIF-Verordnung wurde erst zwei Wochen vor Beginn der Förderperiode 2014-2020 beschlossen und damit um 6 Monate später als die allgemeine SF-Verordnung der vorangegangenen Periode.
- *Neuer Benennungsprozess der nationalen Behörden*
Die Designierung hat in fast allen Mitgliedsstaaten mehr Zeit in Anspruch genommen als erwartet. Mit Jänner 2016 waren lediglich für 18% der EFRE/KF-Programme die Benennungen der Behörden an die Kommission übermittelt.
- *Verzögerungen bei der Ausschöpfung der EU-Mittel und bei den Abschlussverfahren für den Programmplanungszeitraum 2007-2013*
Das Ziel, die Programme 2007-2013 finanziell auszuschöpfen sowie die intensiven Arbeiten zum Abschluss der vorangegangenen Periode haben umfangreiche Ressourcen bei Behörden gebunden, die aufgrund der Überschneidung der Förderperioden für den Start der neuen Programme fehlten.
- *Neue Anforderungen aus den EU-Verordnungen*
Die Implementierung neuer Elemente wie e-cohesion, Vorkehrungen zur Betrugsbekämpfung, jährliche Rechnungslegung etc. hat vor allem in der Startphase der Programme viel Zeit und Ressourcen in Anspruch genommen.

Trotz des verhaltenen Starts in die Förderperiode ist es im österreichischen IWB/EFRE-Programm bisher gelungen, die n+3-Regelung einzuhalten und eine Aufhebung der Mittelbindung zu vermeiden. Dennoch liegt der Umsetzungsstand unter den Erwartungen, was neben den EU-weiten Faktoren auch auf nationale Gegebenheiten zurückzuführen ist. Folgende Hauptursachen für die Verzögerung lassen sich auf nationaler Ebene lokalisieren:

- Eine (zu) späte Entscheidung hinsichtlich der strukturellen Gestaltung des Programms (ein Programm, eine VB), die letztlich auf die Herausforderungen im Rahmen einer gemeinsamen Systemverantwortung (Bund, Länder) zurückzuführen ist. Während sich die Ausgestaltung der europäischen Kohäsionspolitik tendenziell an den Rahmenbedingungen zentralistisch organisierter Einheitsstaaten orientiert, wie diese häufig unter den Kohäsionsländern zu finden sind, so offenbaren sich dadurch in bundesstaatlich organisierten Mitgliedstaaten mit ausgeprägtem Förderföderalismus wie in Österreich zunehmend Reibungen in der Abwicklung dieser EU-Politiken.¹ Der Ausgleich politischer Interessen im Zuge der Systemgestaltung, sowohl zwischen den Bundesländern als auch zwischen den Ländern und dem Bund, hatte starke verzögernde Wirkung und kann als Manifestation dieser Reibungen verstanden werden. Hier stößt das österreichische System, das auf informeller, verwaltungsebenen-übergreifender Kooperation beruht, durch die steigenden formalen Anforderungen der EU an die nationalen Systeme an seine Grenzen, wenn es um effiziente Entscheidungsfindungen geht.

¹ Es besteht zumindest die Vermutung, dass dieser Aspekt ebenso Auswirkungen auf die Absorptionsgeschwindigkeit hat, da Kohäsionsländer hier offensichtlich eine bessere Leistung aufweisen. Die Testung dieser Hypothese war jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung.

- Ein verspäteter Start der Projektgenehmigungen, der v.a. auf eine späte Verfügbarkeit der nationalen Förderfähigkeitsregeln sowie der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems zurückzuführen ist und in weiterer Folge auf die nötigen intensiven Verhandlungsprozesse, die durch die dezentrale Gestaltung des Systems und die damit einhergehenden unterschiedlichen Interessenslagen der beteiligten Akteure bedingt waren. Prüferfahrungen aus der vorangegangenen Periode haben die Haltungen in den Verhandlungsprozessen stark beeinflusst. Diese Rahmenbedingungen sind großteils das Resultat der Integration der EFRE-Förderung in das bestehende, nationale, dezentral aufgesetzte Fördersystem in Österreich und stellen eine Herausforderung dar, die gerade im Lichte eines gemeinsamen Programms immer mehr und immer schwierigere Kompromisslösungen zwischen den beteiligten Systemakteuren erfordert.

Die genannten Faktoren haben in erster Linie zu einem späten Start der Umsetzungsarbeit des österreichischen Governance-Systems geführt. Neben dem späten Start an sich sind auch die eher geringen Steigerungsraten der Absorption für die verhältnismäßig niedrige Absorptionsquote im österreichischen Programm verantwortlich. Die nur langsame Zunahme lässt sich u.a. auf folgende Ursachen zurückführen:

- *Teilweise selektive Gestaltung der IWB/EFRE-Förderung*
Im Zuge einer EFRE-Kofinanzierung werden gewisse Kostentypen, v.a. aufgrund ihrer zugeschriebenen Fehleranfälligkeit oder des Aufwands in Nachweis und Kontrolle, als nicht förderfähig eingestuft. Die EFRE-Förderung ist durch diese selektive Gestaltung für manche potenzielle Begünstigte zu wenig attraktiv, vor allem dann, wenn es, wie etwa im Bereich der betrieblichen F&E, ausschließlich national finanzierte Förderungen als Alternativen gibt.
- *Reform des EU-Beihilfenrechts*
Das modernisierte EU-Beihilfenrecht sieht ein strengeres Vorgehen bei Beihilfen für Investitionen großer Unternehmen in Fördergebieten mit geringem Entwicklungsrückstand vor. Diese Einschränkung trifft, je nach Wirtschaftsstruktur, einige Bundesländer spürbar.
- *Geringe Flexibilität beim Einsatz der EFRE-Länderbudgets bei Bundesförderstellen*
Es kommt zu Situationen, in denen einzelne EFRE-Länderbudgets bei Bundesförderstellen rasch vergeben sind und bestehende Nachfrage nicht mehr bedient werden kann, während andere EFRE-Länderbudgets kaum nachgefragt werden. Das reduziert die Umsetzungsgeschwindigkeit des Gesamtsystems, wenngleich die Zuteilung der Mittel grundsätzlich für die Umsetzung der regionalen strategischen Überlegungen der Bundesländer wichtig und notwendig erscheint.
- *Großvolumige Projekte und lange Projekt-Vorlaufphasen*
Die Mindestprojektgrößen tragen dazu bei, dass die Mittel nicht mehr kontinuierlich, sondern punktuell in größeren Tranchen abgerechnet werden. Damit kommen die Mittel erst später in die Abrechnung. Auch neue Abwicklungsmodalitäten, bspw. über Calls, tragen zu einer zeitlichen Verschiebung der Abrechnungen bei. Zudem sind den kostenintensiven Umsetzungsprojekten in einigen Maßnahmen vorbereitende Planungsprojekte vorgeschaltet, womit auch hier relevante Abrechnungsbudgets oft erst in der zweiten Hälfte der Periode schlagend werden.

- *Nichteintreffen von Planungsannahmen*
In einigen Maßnahmen zeigt sich eine Diskrepanz zwischen Planungsannahmen und tatsächlicher Umsetzbarkeit bzw. Nachfragesituation. Die Ausschöpfung solcher Maßnahmen gestaltet sich daher besonders schwierig. Teilweise wurden auch bereits Budgetumschichtungen vorgenommen.
- *N+3-Regelung auf Programmebene*
Die n+3-Regelung verschafft im Vergleich zur vorhergehenden Periode (n+2) generell zeitlichen Spielraum für die ZwiSten in der Umsetzungsarbeit. Zusätzlich setzt die Regelung auf Programmebene an, wodurch temporäre Rückstände einzelner ZwiSten bzw. Bundesländer durch andere kompensiert werden können, was dem Nachdruck, mit dem an der zeitgerechten Umsetzung der Maßnahmen gearbeitet wird, bei einzelnen ZwiSten möglicherweise nicht zuträglich ist.

Das Zusammentreffen hoher EU-Anforderungen (v.a. Designierung) mit den für die geteilte Mittelverwaltung mittlerweile ungünstigen nationalen Rahmenbedingungen (v.a. geteilte Systemverantwortung und dezentrales Fördersystem) sowie den ambitionierten Umbaumaßnahmen der Reformagenda haben das System, gerade in der Startphase, stark gefordert, was sich im Umsetzungsstand widerspiegelt.

Maßnahmen und Auswirkungen der Reformagenda

Die Maßnahmen der EFRE-Reformagenda, die überwiegend am Übergang der Förderperiode 2007-2013 zur aktuellen Periode gesetzt wurden, waren eine Reaktion auf die enormen Herausforderungen, denen sich das Governance-System zu diesem Zeitpunkt in Österreich gegenüber sah. Mit stetig steigenden administrativen Anforderungen im Laufe der Förderperioden, die in erster Linie auf die zunehmende Regelungsdichte in Kombination mit einer steigenden Intensität der Finanzprüfungen bzw. -kontrollen zurückzuführen waren, stieß das System zunehmend an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Das Ziel der Reformagenda war es daher, das System in seiner Leistungsfähigkeit und Effizienz zu stärken, wobei die Optimierung des Gesamtsystems im Zentrum der Bemühungen stand.

Dabei stand Österreich keineswegs alleine vor der Herausforderung einer notwendigen Komplexitätsreduktion und Effizienzsteigerung in der Programmverwaltung. Die Fallstudien zeigten einen generellen Trend hin zur Vereinfachung der EFRE-Programm-Architekturen, häufig verbunden mit einer strukturellen Konzentration durch das Zusammenlegen von Programmen (z.B. Finnland), die Reduktion von zwischengeschalteten Stellen oder die Konzentration von Förderrichtlinien.

Strukturmaßnahmen der Reformagenda

Die Zusammenlegung der neun regionalen Programme zu einem gemeinsamen Programm mit einer Verwaltungsbehörde hat sich als wichtiger, funktionserhaltender Reformschritt erwiesen. Anfängliche Skepsis der beteiligten Akteure hat sich zur geteilten Einschätzung hin gewandelt, dass die mit der Förderperiode 2014-2020 weiter gestiegenen Anforderungen an Verwaltungs- und Kontrollsysteme für neun eigenständige, „kleine“ Programme kaum mehr erfüllbar gewesen wären. Die Arbeit der neuen, zentralen Verwaltungsbehörde wird von allen Beteiligten anerkannt und geschätzt. Die Zusammenarbeit mit den ZwiSten funktioniert im Großen und Ganzen sehr gut. Ein zentraler Vorteil, der sich durch die gemeinsame Verwaltungsbehörde für das System ergibt, ist der bessere Austausch und die Abstimmung zwischen den Akteuren, vor allem über die Bundesländer hinweg. Dieser intensivierte Austausch hat mittlerweile zu einer neuen Fehlerkultur

im System geführt, sodass offener über Abwicklungsfehler gesprochen und daraus gelernt wird. In Bezug auf die inhaltlich-strategische Gestaltung wird dem gemeinsamen Programm eine noch wenig ausgereifte, gesamthafte Programmperspektive mit zu starker Ausdifferenzierung attestiert. Die erstmalige Übernahme der Rolle einer zentralen VB war mit deutlichen Herausforderungen verbunden. Dementsprechend dauerte es auch seine Zeit, bis sich die ÖROK-Gst. in dieser neuen Rolle vollständig etablieren und das dafür nötige Praxis-Know-how umfassend in der eigenen Organisation aufbauen konnte.

Die Reduktion der Förderstellen von 36 auf 16 und der Förderrichtlinien von 92 auf 39 ist gelungen und hat zur Verringerung der Komplexität und Fehleranfälligkeit des Systems beigetragen, sowie die Rahmenbedingungen für weitere Harmonisierungsmaßnahmen wesentlich verbessert. Im System sind lediglich jene Förderstellen verblieben, die auch die notwendigen Voraussetzungen betreffend der Personalausstattung und des Know-hows gut erfüllen konnten. Aus Gesamtsicht hat das System dadurch an Professionalität gewonnen. Die bisherige Reduktion der Förderstellen wird im System grundsätzlich als positiv und nutzenstiftend eingeschätzt. Zum Teil bestehen aber auch Bedenken, dass eine Weiterführung der Zentralisierung ohne sachliche Reflexion erfolgen könnte. Die Anzahl der verbliebenen Förderrichtlinien ist trotz der bereits vorgenommenen Reduktion noch immer beträchtlich und es ist jedenfalls zu hinterfragen, ob die Bedürfnisse und Bedarfe sowie die Maßnahmen in den Bundesländern tatsächlich so unterschiedlich sind, dass diese hohe Anzahl an Richtlinien gerechtfertigt ist.

Standardisierungsmaßnahmen

Die Standardisierungsbemühungen waren in Ansätzen erfolgreich. Sowohl das VKS als auch die NFFR werden als Verbesserungen gegenüber dem Status quo ante gesehen. Differierende Partikularinteressen, geringe Anpassungsbereitschaft sowie schwierige Kooperationsbedingungen haben aber dazu geführt, dass die Ergebnisse hinter den Erwartungen blieben.

In Bezug auf die Harmonisierung des VKS sind einige Kernbereiche in Ansätzen abgeglichen worden, gemeinsame Projektselektionskriterien konnten definiert und der Auswahlprozess zwischen den ZwiSten gleichgeschaltet werden. Im Großen und Ganzen wird jedoch noch beträchtliches Entwicklungspotential gesehen, das durch weitere Harmonisierungsbemühungen rechtzeitig vor Beginn der kommenden Förderperiode gehoben werden sollte. Unmittelbarer Handlungsbedarf wird dabei etwa bezüglich einer Standardisierung von Belegsauftellungen, Antragsformularen oder Prüfberichten gesehen, oder auch in der Behandlung der Frage, wie Prüfungshandlungen zu dokumentieren sind. Die unzureichende Standardisierung geht letztlich auch zulasten der Einheitlichkeit und Sicherheit im System.

Die Wirkung der Überarbeitung der NFFR kann zum Teil aus den Prüfergebnissen der second level control abgeleitet werden. Demzufolge zeigt sich nach den ersten Prüfergebnissen, dass die NFFR grundsätzlich funktionieren. Abseits der Prüfergebnisse werden die NFFR von den Systemakteuren mehrheitlich ebenso als Fortschritt gegenüber dem status quo ante gesehen. Angesichts des hohen Aufwands, der mit der Überarbeitung der NFFR einherging, wird das Ergebnis jedoch auch kritisch betrachtet und als kleinster gemeinsamer Nenner deklariert. In der praktischen Umsetzung der EFRE-Förderungen bleibt vieles nach wie vor unklar und den einzelnen ZwiSten überlassen, was zu individuell unterschiedlichen Lösungen und Ansätzen, einem Ausschluss potenziell unsicherer Ansätze sowie einer tendenziellen Anwendung der „sichersten“ Regelungen geführt hat.

Die Umsetzung der Standardisierungsmaßnahmen hat sich aus mehreren Gründen als besonders herausfordernd erwiesen. Neben dem bereits genannten Ressourcenengpass bei den relevanten Behörden in der Vorbereitungs- und Startphase der aktuellen Programmperiode waren es vor allem die divergierenden Ansichten bezüglich der Systemgestaltung bei den ZwiSten sowie eine unzureichende Zusammenarbeit einiger Behörden im System, die ausgereifere Resultate verhindert haben.

Die ZwiSten versuchten demnach einerseits, Änderungen ihrer etablierten, an nationale Fördervergabe orientierte individuellen Fördersysteme hintanzuhalten, die eine Harmonisierung mit sich bringen würde. Zudem vertraten sie konträre Standpunkte hinsichtlich der Regelgestaltung: Während die einen klare und detaillierte Regelungen forcierten, setzten sich andere für weniger Vorgaben und mehr Flexibilität ein.

Andererseits ist es auch nicht gut gelungen, die für den Prozess der Harmonisierung notwendige Zusammenarbeit der Kernakteure in entsprechender Intensität und Nachhaltigkeit zu etablieren. Dabei hat sich die Einbeziehung der Prüfbehörde besonders schwierig gestaltet. Diese temporären Schwächen in der Systempartnerschaft haben dazu geführt, dass der Prozess zur Harmonisierung wenig zielgerichtet verlief. Die Schwächen gehen im Kern auf Verwerfungen zwischen einigen Systempartnern zurück: Steigende Anforderungen an die Systemakteure sowie vermehrte Prüfungen gepaart mit teilweise unzureichenden oder zu späten Anpassungen einiger ZwiSten an die gestiegenen Anforderungen führten gegen Ende der Förderperiode 2007-2013 zu vermehrten Feststellungen und Friktionen im System. Unter diesen Bedingungen war auch die Einbeziehung der Prüfbehörde in die Systemgestaltung, vor allem hinsichtlich Maßnahmen zur Fehlervermeidung mit präventivem Charakter, kaum mehr möglich.

Die Maßnahmen der Reformagenda haben wesentlich dazu beigetragen, dass das System funktional bleibt. Die Strukturmaßnahmen konnten wie geplant umgesetzt werden und haben die Komplexität des Systems reduziert. Die Standardisierungsbemühungen waren in Ansätzen erfolgreich. Vor allem differierende Partikularinteressen und schwierige Kooperationsbedingungen haben aber dazu geführt, dass die Ergebnisse hinter den Erwartungen blieben.

Status Quo und aktuelle Entwicklungen im System

Das österreichische IWB/EFRE-Governance-System verfügt über umfassend erfahrene und professionell agierende Institutionen und Personen, die seit dem EU-Beitritt Österreichs für eine erfolgreiche Abwicklung der EU-Förderungen sorgen. Selbst unter schwierigen Rahmenbedingungen (intern und extern) konnte die Funktionalität des Systems aufrechterhalten werden, womit die Fähigkeit zur Anpassung bewiesen wurde und die Stärken der Systempartnerschaft klar zum Vorschein traten. Die Tatsache, dass die Reformbemühungen aus Eigeninitiative des Systems heraus gestartet und umgesetzt wurden, deutet auf die über weite Strecken gut funktionierende Partnerschaft der Systemakteure hin, in der sowohl der Bund, vertreten durch das EFRE-koordinierende Ressort des BMNT, als auch die Bundesländer die treibenden Kräfte hinter den Reformanstrengungen waren.

Der Initialaufwand der Systemumgestaltung (Reformagenda) war sehr hoch und hat – im Zusammenwirken mit den institutionell-administrativen Rahmenbedingungen – auch wesentlich zur Verzögerung der Umsetzung in der Startphase der aktuellen Förderperiode beigetragen. Nach diesen Startschwierigkeiten ist das System mittlerweile ins Tagesgeschäft übergegangen.

Die Förderabwicklung im Tagesgeschäft funktioniert grundsätzlich sowohl bei den ZwiSten als auch bei den Begünstigten gut. Nach Abschluss der Designierung und nach der ersten Runde der second level control ist die Stimmung im System vorsichtig positiv. Es lassen sich keine Zeichen von Überforderung oder gar Resignation ausmachen, weder bei ZwiSten noch bei den Begünstigten. Beide haben Mittel und Wege gefunden, um mit den Herausforderungen, die die EFRE-Abwicklung mit sich bringt, gut umgehen zu können.

Dieser positive Befund soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass deutlicher Optimierungsbedarf besteht. So wird der EFRE in der Abwicklung nach wie vor als sehr aufwendig und herausfordernd betrachtet, was auf die hohe Prüfdichte und -Intensität sowie die dadurch erforderlichen Dokumentationen und Nachweise und deren Kontrolle zurückgeführt wird. Der Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten werden als beträchtlich eingeschätzt, gerade im Vergleich zur nationalen Förderabwicklung.

So stellt sich das Governance-System zum Zeitpunkt der Evaluierung als strikt nach dem Anspruch der rigorosen Sicherstellung der Rechtssicherheit in der Abwicklung gestaltet dar. Die Vermeidung von Unregelmäßigkeiten als handlungsleitende Maxime vieler Akteure hat in vielen Bereichen zu einer Überreglementierung im System geführt, die überwiegend für den hohen Verwaltungsaufwand bei den Systemakteuren und Begünstigten verantwortlich zeichnet. Die Prüferfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode mit vermehrten Feststellungen und Mittelverfall sowie die aufgrund der geschwächten Systempartnerschaft schwierigen Rahmenbedingungen zur Einbindung der Prüfbehörde zum Zweck einer verhältnismäßigen Gestaltung der Förderregeln waren die wesentlichen Gründe für das hohe Sicherheitsbedürfnis der Systemakteure und damit für die Überreglementierung des Systems.

Die Überreglementierung zeigt sich einerseits darin, dass tendenziell die strengsten Regelungen angewendet werden bzw. der jeweils strengsten möglichen Regelauslegung gefolgt wird. Andererseits wurden auch mögliche Vereinfachungsmaßnahmen nicht oder nur in geringem Umfang aufgegriffen. Entsprechend hoch ist der administrative Aufwand bei ZwiSten und Begünstigten.

Die Begünstigten bezeichnen die IWB/EFRE-Abwicklung als aufwändig und kompliziert, gerade im Vergleich zu nationalen Förderungen. Beklagt werden in erster Linie die unterschiedlichen Regelungen in verschiedenen Förderprogrammen, aber auch bei verschiedenen ZwiSten im IWB/EFRE-Programm. Dennoch werden die Anforderungen, mit wenigen Ausnahmen, als machbar bezeichnet. Rechtsicherheit wiege schwerer als Bürokratie, so der Tenor. Die Zusammenarbeit mit den ZwiSten im Vorfeld der Förderung wird als besonders hilfreich angesehen.

Auch die ZwiSten bezeichnen den Aufwand und die Komplexität der IWB/EFRE-Programmabwicklung als hoch. Vor allem der Aufwand im Zusammenhang mit Dokumentation und FLC wird betont. Ähnlich wie bei den Begünstigten wird der Aufwand insgesamt jedoch als bewältigbar eingeschätzt. Man habe sich mit der IWB/EFRE-Programmabwicklung arrangiert, wird argumentiert.

Die angesichts der hohen Regelungsdichte äußerst knappe Bemessung der zur Verfügung gestellten Humanressourcen bei den Systempartnern lässt jedoch so gut wie keinen Spielraum für die Akteure. Abseits des grundsätzlichen Spardiktats in der Verwaltung ist es vor allem auch die geringe Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft, die die Bemühungen um entsprechend hoch qualifizierte Personen schwierig gestalten.

Trotz des enormen Aufwands, der vor allem mit der Überreglementierung und der sicherheitsbetonten Gestaltung des Systems durch die nationalen Systemakteure einhergeht, scheint die IWB/EFRE-Programmabwicklung aber, wie oben erwähnt, grundsätzlich gut zu funktionieren. Um das zu bewerkstelligen, musste der Aufwand an anderer Stelle reduziert werden. Dies ist zum einen durch die Maßnahmen der Reformagenda realisiert worden, zum anderen gab es auch zusätzliche Maßnahmen. Das System hat damit Anpassungsfähigkeit bewiesen und die Funktionalität auch unter schwierigen Rahmenbedingungen aufrechterhalten.

Als diesbezüglich besonders wirkungsvolle Maßnahme wird die Anhebung der Mindestprojektgrößen hervorgehoben. Diese verringert, zusammen mit der Anwendung des Gesamtkostenprinzips, die Anzahl der abzuwickelnden Projekte. Auch die Umsetzung ehemals kleiner Vorhaben über institutionelle Projektträger hat sich als zweckmäßig herausgestellt und verringert die Anzahl abzuwickelnder Vorhaben. Dies wiederum ermöglicht eine intensivere Betreuung der Begünstigten schon im Vorfeld, was das Fehlerrisiko vermindert.

Es zeigt sich zudem, dass die administrative Leistungsfähigkeit der Begünstigten mehr denn je die IWB/EFRE-Mittelvergabe bestimmt. Wenngleich diese gemäß Artikel 125 (3) d ESIF-VO als zu bewertendes Kriterium für die Mittelvergabe herangezogen werden muss, so ergeben sich die diesbezüglichen Anforderungen auch und vor allem aus den nationalen Bedingungen, die eben außerordentlich anspruchsvoll sind. Das System ist daher äußerst selektiv und sehr zurückhaltend, was die Vergabe von EFRE-Förderung an neue Projektträger ohne EFRE-Erfahrung betrifft. Es werden auch potenziell unsichere Methoden, wie etwa Pauschalen oder Stichprobenverfahren, vermieden, ebenso wie Aufwand erzeugende bzw. unsichere Kostenarten. Daneben wurden auch „risikoreiche“ Themenbereiche, wie etwa Kulturprojekte, aus der IWB/EFRE-Förderung genommen.

Zusammengenommen führen diese Maßnahmen zu einem Ausgleich für die gestiegenen Anforderungen im Zusammenhang mit der (zu) sicheren Ausgestaltung des Systems und sorgen somit für ein bewältigbares Niveau des Abwicklungsaufwands bei Begünstigten und den ZwiSten. Andererseits wirken diese Maßnahmen aber auch selektiv, da ganze Themenbereiche und Gruppen von Begünstigten keinen Zugang zu den IWB/EFRE-Programm-Mitteln haben. Gerade das prominente Auswahlkriterium der administrativen Leistungsfähigkeit erschwert den Zugang zum EFRE vor allem für kleinere Unternehmen/Organisationen. Auch die zunehmende Konzentration auf große Projekte zeigt eine ähnlich einschränkende Wirkung. Die geforderte Planbarkeit, geringe Flexibilität und Beschränkung der Kostenarten reduzieren – neben dem allgemein hohen Aufwand der EFRE-Förderungen – das Interesse potenzieller Fördernehmer, in erster Linie aber im betrieblichen Forschungsbereich und bei kleineren Unternehmen. Der Fokus auf Gebarungssicherheit reduziert zudem den Innovationsgehalt der EFRE-Förderungen. Der EFRE, so einige kritischen Stimmen, bewege sich weg von der eigentlichen Regionalentwicklung, die eine dezentrale Verantwortlichkeit und Themenvielfalt brauche, um auf regionale Besonderheiten eingehen zu können. Es leide die Vielfalt der Projekte die nötig wäre, um die Entwicklungsziele zu erreichen.

Nach umstellungsbedingten Startschwierigkeiten zeigt sich das System durchgehend funktional. Die Systemakteure kommen mit den Anforderungen gut zurecht. Dennoch wird der Aufwand, der auf Überreglementierung zurückzuführen ist, als besonders hoch bezeichnet. Ausgleichsmaßnahmen haben den administrativen Aufwand abgedeckt, haben aber auch die EFRE-Förderung hinsichtlich ihrer Themen und potenziellen Begünstigtenkreise eingeschränkt.

EMPFEHLUNGEN ZUR MITTELFRISTIGEN UMSETZUNG

Eine ganz wesentliche Ursache für die Dominanz sicherheitsorientierter Methoden und Lösungen im System waren die Schwächen in der Systempartnerschaft. Sie verunmöglichten abgestimmte und damit Rechtsicherheit bietende, verhältnismäßige und pragmatische Zugänge hinsichtlich der Dokumentations- und Nachweisverpflichtungen und deren Kontrolle durch die FLC. Auch die breitere Anwendung vereinfachter Kostenoptionen wurde bisher größtenteils nicht realisiert, weil die dazu nötige intensive und vertrauensvolle Abstimmung aller Systempartner lange nicht bewerkstelligt werden konnte. Aus diesen Gründen stellt eine starke, nachhaltige Systempartnerschaft einen Schlüssel zur weiteren Systemoptimierung dar und bildet zudem die Grundvoraussetzung für einen umfassenden Abbau von Verwaltungslasten und -kosten.

1. Stärkung der Systempartnerschaft:

Eine starke Systempartnerschaft, d.h. vor allem eine intensive, respektvolle, auf Vertrauen basierte Kollaboration der Kernakteure ist nötig, um Überreglementierung abzubauen, Harmonisierung und Standardisierung des Systems weiter voranzutreiben und pragmatische bzw. aufwandreduzierende Methoden und Ansätze bei gleichzeitig hoher Rechtssicherheit zu ermöglichen. Das Ziel der Bemühungen sollte sein, ein Rollenverständnis aufzubauen, in dem sich alle Akteure als Teil des gemeinsam gestalteten Systems sehen und am Erreichen einer geteilten Zielsetzung arbeiten, nämlich die Programmabwicklung recht- und ordnungsgemäß und gleichzeitig mit verhältnismäßigem, vertretbarem Aufwand für Behörden sowie Begünstigte zu gestalten. Die diesbezüglich positiven Entwicklungen der letzten Monate können bereits als erste Erfolge im System verbucht werden und sollten entsprechend weiterverfolgt werden.

Es sollte weiterhin danach getrachtet werden, von Diskussionen, in denen die jeweils eigenen Perspektiven der Akteure mit Hilfe von Argumentationen verteidigt werden, hin zu einem Dialog zu gelangen, in dem sich die Akteure auf die Standpunkte der anderen einlassen und versuchen, diese nachzuvollziehen und im besten Fall auch zu verstehen. Damit das gelingt, braucht es eine offene Herangehensweise und die entsprechenden Formate, die einen intensiven Austausch zwischen den Akteuren ermöglichen. Gleichzeitig muss die Bereitschaft bestehen, die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, d.h. dem Thema auch die nötige Priorität einzuräumen.

Die ZwiSt-Jour fixes unter Einbeziehung der Prüfbehörde werden als ein erster Ansatz bezeichnet, auf dem man aufbauen kann. Zusätzlich wurde in den Fokusgruppen ein Job Rotation Modell angeregt, um den Perspektivenwechsel zwischen den Parteien zu fördern. Der Prozess braucht auch Leadership. Daher muss zu allererst geklärt werden, wer den Prozess initiiert, organisiert und zielgerichtet aufrechterhält. Dieser Klärung wird sich die Verwaltungsbehörde annehmen, die im Zuge eines Fokusgruppen-Treffens ihre Bereitschaft dazu erklärt hat.

2. Verstärkte Nutzung vereinfachter Kostenoptionen

Das Potential von VKO, vor allem zur Verringerung des Verwaltungsaufwands wird gemeinhin als groß eingeschätzt. Die dadurch erreichbare Vereinfachung des Verwaltungsprozesses würde auch kleineren Begünstigten (KKMU) den Zugang zur EFRE-Förderung erleichtern. Studien der EK zeigen, ebenso wie die Fallstudien der gegenständlichen Evaluierung, dass VKO bereits umfangreich zur Umsetzung der ESI-Fonds eingesetzt werden, insbesondere im Zusammenhang mit Personalkosten.

Die wesentliche Ursache für die bisher geringfügige Anwendung von VKO in Österreich ist bzw. war wiederum die geschwächte Systempartnerschaft, aufgrund derer es nicht möglich war, ein grundlegendes Einverständnis über die Gestaltung und Anwendung von Pauschalmodellen herzustellen – wenngleich sich die ZwiSten bereits zum Zeitpunkt der Einführung der VKO 2009 für eine umfassende und rasche Aufnahme dieser aussprachen. So war Österreich unter den drei ersten Mitgliedstaaten, die der Kommission Pauschalkosten-Modelle zur Begutachtung vorlegten. Die geforderten Dokumentations- und Nachweispflichten im Zuge der second level control konterkarierten in der Praxis jedoch die erhofften Vereinfachungseffekte, womit das System in der aktuellen Förderperiode teilweise wieder zur Abrechnung tatsächlicher Kosten überging. Im Lichte aktuell positiver Entwicklungen in der Systempartnerschaft und in Ansehung künftiger Bemühungen zur intensiven Kollaboration der relevanten Systemakteure sollte jedoch die Diskussion um ein breiteres Aufgreifen von VKO jedenfalls neu initiiert werden.

Damit VKO breiter in die Anwendung kommen, müssen einige Voraussetzungen geschaffen werden. Vor allem muss die Unsicherheit reduziert werden, die bisher mit der Anwendung verbunden war. Die Praxis zeigte, dass die Einbeziehung der Prüfbehörde in die Erarbeitung der Pauschalmodelle das Sicherheitsrisiko bei der Anwendung der VKO merklich reduziert.

Das Abgehen von der Ist-Kosten-Abrechnung bedingt auch die Bereitschaft bei den ZwiSten, von den bisherigen Abrechnungsroutinen abzugehen und Initialaufwand im Zuge der Systemumstellung zu akzeptieren, um mittel bis langfristig Effizienzgewinne realisieren zu können. Diesbezüglich wird empfohlen, auf die bisherigen Erfahrungen v.a. mit dem Niederösterreich-Modell zurückzugreifen und möglichst einen gemeinsamen, also österreichweiten Ansatz zu erarbeiten. Auch die Abstimmung und der Erfahrungsaustausch mit anderen Systemen bzw. Programmen, durchaus auch international, sollte forciert werden. In Anbetracht der Top-up-Architektur des Förderungssystems wird die Entscheidung getroffen werden müssen, ob Förderstellen künftig mit zwei getrennten Förderregimen operieren wollen (EFRE/VKO vs. National/Ist-Kosten) oder ob beispielsweise die VKO auch in den nationalen Förderregimen übernommen werden, wie etwa bei den Förderungen der WST3, was teilweise auch eine Änderung der nationalen Förderrichtlinien erfordern würde, um nationale Kofinanzierungen über VKO abwickeln zu können.

Es wird vor allem auch empfohlen, die vielfältigen Möglichkeiten, die sich aufgrund der Regelungen bezüglich VKO in den Verordnungsentwürfen bieten, systematisch auf deren Anwendbarkeit zu prüfen (Pauschalfinanzierungen für *alle* Kostenarten, leistungs- sowie ergebnisbasierte Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge sowie die Kombination dieser Möglichkeiten).

Aus Sicht des Evaluationsteams scheint die umfassende Anwendung von VKO – neben der stärkeren Einbeziehung der Prüfbehörde – der zentrale Ansatzpunkt für den Abbau von Verwaltungslasten und -kosten und damit für eine effizientere Gestaltung des Governance-Systems, von dessen positiver Wirkung auch die Begünstigten wesentlich profitieren würden.

3. Nutzung der Option: Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen

Diese Option stellt eine erhebliche Vereinfachung der Durchführung dar, da der Fokus von Kosten, Erstattung und Prüfungen im Zusammenhang mit Einzelprojekten auf die Nachverfolgung von Leistungen und Ergebnissen der Projekte gelenkt wird. Die Nutzung dieser Möglichkeit wird von den Systemakteuren angeregt. Als denkbare Ergebnisse können Arbeitsplatzeffekte oder

CO₂-Reduktion angeführt werden. Im Bereich der Umweltinvestitionen ist zurzeit bereits ein Pilotansatz in Ausarbeitung, der bei erfolgreicher Umsetzung ausgedehnt werden könnte.

4. Abbau der Überreglementierung

Die relevanten Behörden im System sollten in Zusammenarbeit i) die bestehenden Regelungen auf ihre Notwendigkeit hin überprüfen und ggf. durch Ansätze zu ersetzen, die für ZwiSten als auch für Begünstigte mit geringerem Aufwand verbunden wären (z.B. betreffend dem Nachweis von Preisangemessenheit oder der Bescheinigung von Belegskopien) und ii) die Regeln, die bestehen bleiben (müssen), eindeutiger zu gestalten, um Unsicherheiten in der Anwendung zu verringern (z.B. Buchführungscode). Die nötigen Voraussetzungen zum Abbau der Überreglementierung sind einerseits eine funktionierende Systempartnerschaft und andererseits auch die Bereitschaft, sowohl von ZwiSten als auch der Prüfbehörde, von bestehenden Standards und Routinen abzugehen. Eine formale Ermächtigung der Verwaltungsbehörde, um bei Patstellungen in Verhandlungsprozessen effektiver auf eine Lösungsfindung im Sinne des Gesamtsystems hinwirken zu können, wäre hierbei sinnvoll.

Die Relevanz dieser Empfehlung ist stark abhängig von anderen Entwicklungen im System. Sofern VKO umfassend zum Einsatz kommen können, wird die Anforderung bezüglich des Abbaus der Überreglementierung in weiten Bereichen mit hoher Wahrscheinlichkeit obsolet oder zumindest weniger relevant.

5. Weitere Harmonisierung und Standardisierung des Systems

Unter Harmonisierung und Standardisierung wird hier die Vereinheitlichung von Regelungen und Prozessen verstanden, die bei den ZwiSten in der EFRE-Abwicklung zum Einsatz kommen. Hinsichtlich der NFFR sollte das Ziel verfolgt werden, diese in Richtung klarer und einheitlicher Regelungen weiterzuentwickeln. Dazu müssten die Optionen, die derzeit von den ZwiSten individuell angewandt werden (bspw. verschiedene Verfahren zur Abrechnung von Personalkosten, verschiedene Möglichkeiten zum Nachweis der Preisangemessenheit etc.) reduziert werden und jeweils möglichst auf eine einzige, einheitliche Regelung je Element reduziert werden. Zudem müssten die Regelungen in einem Detailgrad erarbeitet werden, der unterschiedliche Auslegungen bei den ZwiSten unwahrscheinlicher macht. Das würde zur Rechtssicherheit beitragen und einen einheitlichen nationalen Prüfstandard ermöglichen bzw. das Problem des dynamischen Prüfmaßstabs der SLC zumindest reduzieren. Aus Sicht der Begünstigten würde das System klarer und damit auch einfacher werden. Die EFRE-Rahmenrichtlinie in NRW kann in Teilbereichen dazu als Beispiel dienen. Sie übernimmt in etwa die Funktion der NFFR in Österreich, liegt jedoch hierarchisch über den nationalen Richtlinien und ist enger gestaltet. Allerdings unterscheiden sich die Rahmenbedingungen hier insofern, als das NRW-Programm im Gegensatz zum österreichischen IWB-Programm auf Ebene des Bundeslandes angesiedelt ist.

6. Optional: Anpassung der Förderinhalte und Themen

Hierbei geht es um eine Anpassung der EFRE-förderbaren Themen und Inhalte an die EFRE-Rahmenbedingungen, was als Option zu verstehen ist, die nur dann wirklich indiziert wäre, wenn es nicht gelänge, das System durch andere Maßnahmen (s.o.) in seiner administrativen Abwicklung spürbar zu vereinfachen. Derzeit werden beispielsweise betriebliche F&E-Projekte als schwierig und eher unsicher eingeschätzt. Als Alternative käme ein stärkerer Fokus auf F&E-

Infrastrukturen in Frage. Zum einen entfällt dabei die Notwendigkeit zur aufwendigen Abrechnung von Personalkosten, zum anderen reduziert sich die Kleinteiligkeit in der Projektabwicklung, weil Infrastrukturprojekte zumeist größere Budgets binden. Eine Reduktion der einzelbetrieblich ausgerichteten Förderung zugunsten einer stärker auf Infrastrukturen basierenden Regionalförderung wäre auch für Innovations- und Wachstumsmaßnahmen in Unternehmen eine mögliche Alternative. Auch die Entfernung von derzeit noch bestehenden „Randthemen“ aus der EFRE-Förderung wäre denkbar (z.B. kleinteilige Beratungsprojekte), um die Maßnahmenvielfalt zu beschränken und das System zu vereinfachen. Die Fallstudien zeigen, dass der Anteil von einzelbetrieblichen Förderungen in Österreich mit Abstand am ausgeprägtesten ist. In einigen Programmen (z.B. Finnland, Belgien) wird vollständig auf direkte einzelbetriebliche Förderungen verzichtet. Hingegen werden häufig größere Projekte in der Forschung (z.B. Forschungszentren inkl. Infrastruktur) bzw. der wirtschaftsnahen Infrastruktur unterstützt.

Die hier beschriebene Möglichkeit einer Anpassung der Förderinhalte ist aber vor allem deshalb nur als eine zweitgeriehte (Not-)Alternative angeführt, weil die EFRE-Förderung dadurch möglicherweise noch eingeschränkter werden würde.

7. Kurz und mittelfristig keine großen strukturellen Veränderungen

Der Ansatz mit einem gemeinsamen Programm und einer Verwaltungsbehörde ist derzeit zweckdienlich und sollte auch beibehalten werden. Nach der schwierigen Umgestaltungsphase sollten sich nun, nachdem sich das System weitgehend eingespielt hat, spürbare Effizienzgewinne einstellen. Die Übernahme der Bescheinigungsfunktion durch die Verwaltungsbehörde wäre sinnvoll und ist zum aktuellen Stand auch vorgesehen.² Für eine zentrale FLC wird in der Systempartnerschaft keine gemeinsame Unterstützung signalisiert. Was die Anzahl der involvierten Förderstellen betrifft, so ist das Potenzial für eine weitere Verschlinkung des Systems eher begrenzt, vor allem weil sich bisher keine nennenswerten Probleme in der Abwicklung zeigen. Lediglich bei Förderstellen mit derzeit sehr kleinen EFRE-Budgets kann aus Effizienzgründen angedacht werden, die EFRE-Förderungen gänzlich über die Bundesförderstellen oder größere Landesförderstellen abzuwickeln.

8. Entflechten der Förderungsangebote

Derzeit werden teilweise Förderungsinhalte sowohl von Bundes- als auch von Landesförderstellen parallel angeboten und abgewickelt. Dadurch entsteht zum einen eine Konkurrenzsituation, zum anderen kann das aus Sicht der Förderungswerber zu Unklarheiten beitragen. Diese sollten abgebaut werden, sofern sie nicht sachlich gerechtfertigt sind. Beispielbereiche, die es zu durchforsten gilt, wären etwa die betrieblichen Wachstumsinvestitionen oder auch die betrieblichen Umweltinvestitionen.

9. Entwicklung einer nationalen Strategieperspektive

Wenngleich auch das einzige, gemeinsame EFRE-Programm nach wie vor ein „Regionalprogramm“ bleiben soll, in dem regionale Schwerpunktsetzungen möglich sein sollen und müssen, so sollte jedoch auch verstärkt Raum für bundesweite, strategische Perspektiven geschaffen werden. Ein möglicher Ansatz dazu wäre es, bundesländerübergreifende Förderungen, etwa im Bereich von Forschungsk Kooperationen, im EFRE einfacher zu

² Diesbezüglich gibt es bereits eine entsprechende Entscheidung auf Beamtenenebene.

ermöglichen. Dies würde auch dem über die Bundesländergrenzen hinweg verflochtenen Wirtschaftsräumen in Österreich besser Rechnung tragen. Dazu könnte der Bund bereits im Zuge der inhaltlich-strategischen Gestaltung des kommenden Programms stärker eingebunden werden und in Zusammenarbeit mit den Ländern den strategischen Rahmen gestalten, der je nach regionalen Gegebenheiten in den Ländern konkretisiert und spezifiziert wird.

10. Schaffung von Lösungen zum effizienteren Einsatz der EFRE-Mittel bei österreichweiten Maßnahmen

Es wäre erstrebenswert, einen Mechanismus zu etablieren, der einen gewissen Grad an temporärer Flexibilität der Mittelverteilung zwischen den Bundesländern schafft. Dies würde es den Bundesförderstellen ermöglichen, die EFRE-Länderbudgets flexibler und damit effizienter einzusetzen – etwa durch temporäre Verschiebungen der EFRE-Budgets zwischen den Bundesländern und ggf. notwendige Ausgleichsmechanismen für finale Budgetverschiebungen. Gleichzeitig sollte daher sichergestellt sein, dass ein solcher Mechanismus der Umsetzung strategischer Schwerpunkte in den jeweiligen Bundesländern nicht zuwiderläuft. Um nachteilige Auswirkungen einer „offenen“ Budgetierung zu verhindern, allen voran ein Qualitätsverlust bei Projekten zugunsten einer gesteigerten Umsetzungsgeschwindigkeit, und um Planungssicherheit bei den Bundesländern zu ermöglichen, sollten die Länderquoten grundsätzlich zwar bestehen bleiben. Ein entsprechender Mechanismus sollte jedoch kurzfristige Verschiebungen ermöglichen, ohne die Absolutbeträge zu verändern.

EMPFEHLUNGEN ZUR KURZFRISTIGEN UMSETZUNG

1. Schnellen Start der neuen Förderperiode ermöglichen

Der späte Start und die schleppende Umsetzung der EFRE-Förderung in der aktuellen Periode lassen, im Zusammenwirken mit der n+3-Regelung, eine arbeitsintensive Überlappungszeit der Förderperioden erwarten, in der das Augenmerk der Systemakteure wohl noch lange auf der Ausschöpfung der Fördermittel der aktuellen Periode liegen wird. Angesichts dieser zu erwartenden Doppelbelastung sollte – folgend den Verpflichtungen bezüglich einer gemeinsamen Organisationsverantwortung gemäß 15a-Vereinbarung³ sowie im Sinne der Reformagenda – rechtzeitig dafür gesorgt werden, dass für die Vorbereitungsarbeiten der neuen Periode bei allen Systempartnern auch die notwendigen Zeit- und Humanressourcen zur Verfügung stehen werden. Das ist umso wichtiger, als mit einer ggf. umfassenderen Anwendung von VKO zum Teil auch ein Lern- und Anpassungsaufwand einhergehen wird.

2. Wissensaustausch und Lernprozesse systematisieren

Momentan hängt der Austausch im System noch stark an der individuellen Bereitschaft und Motivation der einzelnen Akteure. Demnach braucht es jemanden, der sich um diesen Prozess annimmt, ihn gestaltet und vorantreibt. Inhaltlich ist besonders der Austausch über Prüferfahrungen und -ergebnisse – sowohl was die FLC als auch die SLC betrifft – hervorzuheben, der zur Herausbildung gemeinsamer Zugänge beitragen und somit der weiteren Standardisierung des Systems zuträglich sein kann. Die seit 2018 stattfindende stärkere

³ Artikel 9 (1), (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 2017).

Einbeziehung der FLC-Themen sowie die Teilnahme der Prüfbehörde an ZwiSt-Jouer fixes sind erste Maßnahmen in diese Richtung.

Ein Informationssystem als Wissensmanagement-Werkzeug wäre sinnvoll (z.B. IWB/EFRE-Wiki), um individuelles Wissen im System nach Bedarf („just in time“) zugänglich zu machen.

Systematische Lernprozesse sind auch angesichts der hohen Abhängigkeit des Governance-Systems von einigen wenigen, besonders erfahrenen Personen von hoher Relevanz. In naher Zukunft wird sich ein Generationenwechsel im System vollziehen, dessen man sich bewusst sein muss und der gezielt gestaltet werden sollte. Dazu braucht es sowohl verstärkte Bemühungen, um die neuen Humanressourcen zu akquirieren als auch um diese aufzubauen und den notwendigen Know-how Transfer zu bewerkstelligen und einen Verlust dessen zu vermeiden. Um diese latente Gefahr des Know-how-Verlustes im System zu bannen bedarf es ebenso einer Zusicherung der benötigten Finanzierung entsprechender Ressourcen seitens der politischen Entscheidungsträger.

3. Format des ZwiSt-Jour fix anpassen

Das Format sollte nun, in der laufenden Abwicklungsarbeit, zur Bearbeitung von operativen Detailfragen angepasst werden. Dazu wird es notwendig sein, in einigen Bereichen die Gruppengröße zu verringern und sicherzustellen, dass die für die jeweiligen Themen zuständigen Vertreter der Systemakteure anwesend sind. Der gezielte FLC-Austausch im Rahmen des ZwiSt-Jour fix ist diesbezüglich bereits ein nützlicher Ansatz, der auf andere Themenbereiche ausgedehnt werden könnte.

ZUKUNFTSSZENARIEN

Die oben dargestellten Empfehlungen können zu Szenarien gruppiert werden. Im Folgenden werden drei Szenarien in ihren Kernpunkten dargestellt, die aus Sicht der Evaluatoren drei verschiedenen Grundrichtungen der Systementwicklung entsprechen. Die Szenarien sollten nicht als scharf abgegrenzte, disjunkte Einheiten verstanden werden, sondern können sich durchaus überschneiden, überlagern oder in ihren Einzelmaßnahmen verändert werden. Die tatsächliche Ausgestaltung liegt im Ermessen der Systemakteure.

Szenario 1: Weiter wie bisher

Entgegen dem, was der Name dieses Szenarios möglicherweise suggeriert, beschreibt dieses Szenario durchaus eine Weiterentwicklung des Systems. Der Grundgedanke hierbei ist, dass der mit der Reformagenda 2014-2020 eingeschlagene Weg konsequent weitergegangen wird und sich somit eine „Entwicklung in kleinen Schritten“ realisieren lässt. Der Kernpunkt des Szenarios ist weitgehende Kontinuität, in der zunächst die Erfolge der bisher gesetzten Reformmaßnahmen ihre volle Wirksamkeit entfalten. Das System funktioniert, Akteure und Prozesse können sich unter stabilen Rahmenbedingungen weiter etablieren und durch Feinabstimmung und gesteigerte Routine an Effizienz zulegen. VKS sowie NFFR werden in ihren Grundzügen übernommen und auch die Struktur wird größtenteils beibehalten.

Weiterentwicklung erfolgt hier in kleinen Schritten: Hinsichtlich der Strukturen wird die Bescheinigungsfunktion beispielsweise in die Verwaltungsbehörde integriert. Der derzeitige Erkenntnisstand hinsichtlich einer regelkonformen Umsetzung des Programms indiziert keine weitere Reduktion der Förderstellen. Auf Basis von Effizienzüberlegungen können jedoch einzelne kleine Förderstellen die Abwicklung vollständig an die großen Bundesförderstellen

übertragen. Die positiven Entwicklungen in der Systempartnerschaft und die stärker etablierte Gesamtsystem-Perspektive bei allen Akteuren unterstützen die Bemühungen um weitere Harmonisierung und den Abbau von Überreglementierung unter umfassender Einbindung der Prüfbehörde. So werden bspw. Förderanträge und Prüfberichte standardisiert oder auch förderbare Kosten (z.B. Reisekosten) sowie die Qualität von Nachweisen größtenteils gleichgeschaltet. Die Regelungen bzgl. des Nachweises von Preisangemessenheit oder dem Umgang mit Belegkopien sind Beispiele für einen lohnenden Abbau von Überreglementierung.

Inhaltlich kommt es zu einer Straffung indem derzeit noch vorhandene „Randthemen“ wie etwa Beratungsleistungen aus dem Programm genommen werden, was durch den Wegfall besonders kleinteiliger Vorhaben vor allem der Abwicklungseffizienz zuträglich ist. Zusätzlich zu den bisher bereits initiierten Reformansätzen werden die Förderangebote entflochten, indem parallele und teilweise in Konkurrenz stehende Förderungen bei Bund einerseits und Ländern andererseits aufgelöst werden, was nicht zuletzt zur Übersichtlichkeit des Förderangebots beiträgt.

Szenario 2: Weitgreifende Vereinfachung

Im Gegensatz zu Szenario 1 handelt es sich hier um einen beträchtlichen Entwicklungsschritt, der zudem einen Paradigmenwechsel bedeuten würde. Daher braucht es als Voraussetzung für dieses Szenario auch eine umfassende Bereitschaft zur Änderung von Arbeitsmethoden und Arbeitspraxis bei allen Akteuren.

Im Kern findet sich hier ein grundsätzliches Abgehen von Ist-Kosten-Abrechnungen zugunsten von Abrechnungen nach Bedingungen und Ergebnissen und damit also die flächendeckende Anwendung von vereinfachten Kostensystemen und nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen. Bezüglich der VKO werden sämtliche Möglichkeiten ausgeschöpft. Demnach kommen sowohl Pauschalfinanzierungen, prozess- und leistungsorientierte Standardeinheitskosten als auch Pauschalbeträge zum Einsatz. Der Einsatz von Pauschalbeträgen etwa zur Förderung kleiner oder auch stark standardisierter Vorhaben (bspw. Beratungen) macht es möglich, den EFRE wieder breiter für kleinere Fördernehmer (KKMU, Vereine) mit möglicherweise geringerer administrativer Leistungsfähigkeit zugänglich zu machen, da die Abwicklung aus administrativer Sicht stark vereinfacht wird.

Die Umsetzung dieses Szenarios erfordert eine besonders gut funktionierende Systempartnerschaft, die eine konstruktive Mitarbeit der Prüfbehörde im Zuge der Ausarbeitung und Umsetzung der VKO-Modelle ermöglicht. Dadurch muss sichergestellt sein, dass die Anwendung dieser Optionen kein unberechenbares Sicherheitsrisiko im Zuge der Prüfhandlungen sämtlicher Prüfinstanzen darstellt. Das betrifft vor allem den Ausschluss von Doppel- bzw. Überförderungen.

Mit der Anwendung der VKO werden viele Regelungen und die damit verbundenen Nachweispflichten obsolet – beispielsweise die Aufnahme vieler verschiedener Verfahren zur Abrechnung von Personalkosten in die NFFR, mitsamt unterschiedlicher Nachweispflichten. Damit können die NFFR stark gekürzt, vereinfacht und vor allem vereinheitlicht werden, was die Entwicklung eines einheitlichen Prüfstandards ermöglicht.

Damit aus Sicht der Begünstigten nur ein einziges Regel-Set je Themen- bzw. Maßnahmenbereich zum Einsatz kommt, werden die VKO im Idealfall auch für die Umsetzung rein national geförderter Vorhaben zum Einsatz gebracht. Das verhindert auch, dass Förderstellen mit zwei unterschiedlichen Förderansätzen operieren müssen.

Szenario 3: Konzentration und Reduktion

In diesem Szenario wird im Kern versucht, die Systemgestaltung stärker an die EFRE-Rahmenbedingungen anzulehnen und damit das System „EFRE-kompatibler“ zu gestalten – v. a. mit Blick auf Gebarungssicherheit und Einfachheit in der Abwicklung. Um das zu erreichen werden Projekt- bzw. Kostentypen weiter eingeschränkt, sodass beispielsweise Reisekosten generell nicht mehr EFRE-gefördert werden, Projekte mit hohem Personalkostenanteil vermieden werden und Mindestprojektgrößen weiter angehoben werden. Damit wird die Abwicklung samt Kontrolle einfacher und sicherer und mit größeren Projekten auch effizienter.

Der Fokus verschiebt sich von einzelbetrieblicher Förderung mit hohen Personalkostenanteilen hin zur Förderung technologie- und wirtschaftsnaher Infrastrukturen und Forschungsinfrastrukturen. Kleinere Themenbereiche werden auch hier im Sinne einer stärkeren thematischen Konzentration aus dem Programm genommen. Die thematische Konzentration spiegelt sich auch in der Akteursstruktur wider: Weniger und größere Themen werden von weniger und größeren Förderstellen abgewickelt. Im Zentrum stehen die Bundesförderstellen, die die großen, einheitlichen Themenbereiche bundesweit bedienen, ergänzt um einige größere Landesförderstellen, die die jeweiligen regionalen Besonderheiten in die Umsetzung bringen.

Eine Harmonisierung des Systems wird über die Reduktion von Themen und Akteuren ermöglicht bzw. erleichtert. Diesbezüglich potenziell auftretende Absorptionsengpässe werden durch das stärkere Gewicht kostenintensiver Infrastrukturprojekte kompensiert.

Eine gut funktionierende Systempartnerschaft ist auch hierbei wünschenswert, hat jedoch nicht die Relevanz wie in den ersten beiden Szenarien, weil sich in diesem Szenario die Ausgestaltung des Programms und des Systems grundsätzlich besonders stark an der Gebarungssicherheit und damit an Prüf- und Kontrollerfordernissen orientiert.

2. Einleitung und Aufgabenstellung

Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union wird im Rahmen einer geteilten Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten umgesetzt. Dabei überträgt die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben. Während zwar die Kommission für die Ausführung des EU-Haushaltsplans verantwortlich bleibt, wird die eigentliche Verwaltung sowie Kontrolle der EU-Fonds und der Programme den Mitgliedstaaten übertragen. Die Mitgliedstaaten treffen daher Vorkehrungen, um sicherzustellen, dass die aus dem EU-Haushalt finanzierten Maßnahmen korrekt und wirksam umgesetzt werden. Dazu gehört vor allem auch die Benennung und Überwachung von Einrichtungen, die für die Verwaltung und Kontrolle von Mitteln der Union verantwortlich sind.⁴ Gemäß Art.74 (2) bzw. Art.122 (1) ESIF-Verordnung⁵ ist es daher die Aufgabe der Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme (VKS) im Einklang mit den fondsspezifischen Regelungen eingerichtet werden und dass diese Systeme wirksam funktionieren.

Der Begriff „VKS“ ist in der Literatur als auch in Rechtstexten mit unterschiedlichen Bedeutungsinhalten besetzt. Oft bezeichnet er eine auf Finanzverwaltung und Kontrolle eingeschränkte Sichtweise.⁶ Gemäß Erwägungsgrund (10) der ESIF-VO sind jedoch *„die Mitgliedstaaten [...] und die von ihnen benannten Stellen für die Vorbereitung und die Durchführung der Programme zuständig“*. Diese Formulierung bezeichnet einen umfassenderen Aufgabenbereich als jener, der dem „VKS im engeren Sinne“ zugeschrieben wird. Wir bezeichnen daher jene Akteursgruppe samt ihren Interaktionen, deren Aufgabenbereich neben der Finanzverwaltung und Kontrolle auch beispielsweise die Programmierung, Programmsteuerung und –umsetzung umfasst, als Governance-System. Das VKS kann somit als Teilmenge des weiter gefassten Governance-Systems verstanden werden. **Die Aufgabe der gegenständlichen Evaluierung war eine Bewertung der Leistung des Governance-Systems des österreichischen IWB/EFRE-Programms 2014-2020.**

Eine wesentliche Aufgabe des Systems ist es, sicherzustellen, dass die Finanzmittel im Rahmen des Programms gemäß den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit genutzt werden.⁷ Das umfasst auch die Umsetzung von Vorkehrungen um sicherzustellen, dass die Programmmaßnahmen korrekt, entsprechend der sektorspezifischen Vorschriften umgesetzt werden und Unregelmäßigkeiten sowie Betrug verhindert, aufgedeckt und, sofern möglich, korrigiert werden.⁸ Die Frage, inwiefern das österreichische Governance-System des IWB/EFRE-Programms diese grundlegenden Aufgaben erfüllen kann, hatte für die Evaluierungsarbeit leitenden Charakter.

Eine Einschätzung zum Leistungsvermögen des Governance-Systems in seiner jetzigen Ausgestaltung ist dafür zwar eine notwendige Voraussetzung, stellt aber nicht das finale Anliegen der Evaluierungsbemühungen dar. Dieser Gedanke offenbart auch die beiden Dimensionen der Evaluierung: **Zum einen wird die aktuelle Leistung des Systems im Spiegel der einschlägigen Anforderungen bewertet, um in weiterer Folge Systemverbesserungen**

⁴ Vgl. (Europäische Union, 2012), Art.59 (3).

⁵ (Europäische Union, 2013).

⁶ Siehe etwa (Europäische Union, 2014), Anhang III.

⁷ Vgl. (Europäische Union, 2013), Art. 125 (1) bzw. Art.4 (8).

⁸ Vgl. (Europäische Union, 2012), Art. 59 (2).

skizzieren zu können. Zum anderen wird aber auch die Anpassungsfähigkeit des Systems bewertet, also inwiefern es gelungen ist, auf bestehende Problemlagen in der Vergangenheit die passenden Lösungen zu finden und umzusetzen. Somit wurde der prospektive Charakter der Evaluierung in den Vordergrund gerückt und die Lernfunktion der gegenständlichen Evaluierung, im Gegensatz zur Kontrollfunktion, deutlich zum Ausdruck gebracht.

2.1 Evaluationsgegenstand

Das Governance-System des österreichischen IWB/EFRE-Programms bildet den Evaluationsgegenstand. Darunter verstehen wir die Manifestation von Rechtsvorschriften und Prozessen, die eine effektive und effiziente Nutzung von EU-Mitteln unterstützen sollen. Folgend den EU-Vorgaben sind durch die Mitgliedstaaten dafür Einrichtungen zu benennen, die für Vorbereitung, Verwaltung und Kontrolle der Mittel der Union zuständig sind. Diese Einrichtungen stellen die Strukturen des Systems dar und sind folgende: Die Verwaltungsbehörde (VB), die Bescheinigungsbehörde (BB) und die Prüfbehörde (PB)⁹. Zusätzlich können zwischengeschaltete Stellen (ZwiSt) benannt werden, die bestimmte Aufgaben der Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde unter der Verantwortung dieser Behörden ausführen. Auch Teile der Verwaltung können an zwischengeschaltete Stellen übertragen werden.

Die Verwaltungsbehörde ist dafür verantwortlich, das operationelle Programm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zu verwalten. Die Aufgaben beziehen sich dabei unter anderem auf die Verwaltung des Programms bzw. der Vorhaben, die im Rahmen des Programms umgesetzt werden, die Auswahl der Vorhaben sowie die Finanzverwaltung und -kontrolle. Die Aufgaben der Bescheinigungsbehörde erstrecken sich vor allem auf die Bescheinigung von Ausgabenerklärungen, die Übermittlung von Zahlungsanträgen an die Europäische Kommission sowie das Monitoring der Buchführungsdaten. Die Aufgabe der Prüfbehörde ist es, das ordnungsgemäße Funktionieren des VKS sowie Vorhaben zu prüfen.¹⁰ Sofern zwischengeschaltete Stellen Aufgaben der VB oder der BB übernehmen, müssen diese in Form von Abkommen förmlich schriftlich geregelt sein wobei VB oder BB letztverantwortliche Stellen bleiben. Ebenso müssen die Mitgliedstaaten die Regeln für ihre Beziehungen zu den genannten Behörden, die Beziehungen der Behörden untereinander sowie zur Kommission schriftlich festlegen.¹¹

Die Tätigkeiten der oben genannten Behörden (Programmbehörden) mit ihren hier grob skizzierten Aufgaben inklusive ihrer zwischengeschalteten Stellen bilden den engeren Evaluationsgegenstand. Ergänzt wird das Governance-System durch die programmverantwortlichen Landesstellen.

Die Wirksamkeit und vor allem die Effizienz der Arbeit dieser Behörden werden dabei stark von Kontextfaktoren und Systemumwelten beeinflusst, die daher in der Evaluierung mitberücksichtigt wurden. Das gilt besonders für den institutionellen und rechtlich-administrativen Kontext, in den das IWB/EFRE-Programm in Österreich eingebettet ist. Dabei ist zu beachten, dass das

⁹ Zu erwähnen ist, dass die Tätigkeiten der Prüfbehörde nicht Teil der in den Verordnungen vorgesehenen VKS-Beschreibungen sind.

¹⁰ Vgl. (Europäische Union, 2013), Art. 125 bis 127.

¹¹ Vgl. (Europäische Union, 2013), Art. 123 (6) bis (8).

IWB/EFRE-Abwicklungssystem Teil eines größeren nationalen Fördersystems ist, wobei deren Zusammenspiel unter den Gesichtspunkten der Kohärenz bzw. Ergänzung zu betrachten ist.

2.2 Das österreichische IWB/EFRE-Governance-System

Eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG¹² legt die Regeln für das Zusammenwirken der verschiedenen Stellen fest, womit die Einhaltung der vom EU-Recht geforderten Standards für ein ordnungsgemäßes Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich sichergestellt werden soll. Mit der Funktion der Verwaltungsbehörde wurde die **Geschäftsstelle der ÖROK** beauftragt, mit jener der Bescheinigungsbehörde das Bundeskanzleramt, Abt. IV/4, mit der Funktion der Prüfbehörde das Bundeskanzleramt, Abt. IV/3. Als Folge der Novelle des Bundesministerengesetzes 2017 wurden die Aufgaben des Bundeskanzleramtes im Bereich der Regionalpolitik inklusive der IWB/EFRE-Programmbehörden an das **BMNT übertragen**. Damit ist nunmehr die Bescheinigungsbehörde in **Abt. VII/5** und die Prüfbehörde in **Abt. Finanzkontrolle des EFRE** des BMNT angesiedelt.

Österreich nutzt auch in der aktuellen Förderperiode die im EU-Recht gegebene Möglichkeit der Delegation von Aufgaben an zwischengeschaltete Stellen. So wurden die operativen Aufgaben der Bescheinigungsbehörde, einschließlich der Monitoringaufgaben und unter der Verantwortung des BMNT, an die **Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS)** als ZwiSt übertragen. Mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Verwaltungsbehörde wurden **16 zwischengeschaltete Stellen des Bundes und der Länder** beauftragt. Dazu hat die VB mit den ZwiSt jeweils schriftliche Verwaltungsvereinbarungen getroffen. Die VB behält jedoch die Letztverantwortung und hat gegenüber den ZwiSten Kontrollpflichten hinsichtlich der vereinbarungskonformen Erfüllung der übertragenen Aufgaben, ebenso verhält es sich bezüglich der ZwiSt der BB. Neben den Programmbehörden gibt es noch „**programmverantwortliche Landesstellen**“ deren Mitwirkung am Programm auf inhaltlich-strategischer Ebene angesiedelt ist.

2.3 Institutioneller und administrativer Kontext

Die Republik Österreich ist seit der Annahme einer föderalen Verfassung 1920 ein föderaler Bundestaat. Entsprechend dem bundesstaatlichen Prinzip werden Aufgaben der Gesetzgebung und Vollziehung sowie der Finanzwirtschaft zwischen den Bundesländern und der gesamtstaatlichen Regierung geteilt.

Struktur- und Regionalpolitik sind in Österreich kein eigener Kompetenztatbestand des Bundes-Verfassungsgesetzes. Die Begriffe „Regionalpolitik“ oder „Raumentwicklung“ sind in Österreich nicht gesetzlich normiert. Diesbezügliche **Aufgaben werden ohne formalrechtlich geregelte Zusammenarbeit von mehreren Bundesministerien und den Bundesländern wahrgenommen und sind somit auf verschiedenen Verwaltungsebenen angesiedelt**. Die dadurch nötige Kooperation zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen relevanten Fachpolitiken erfolgt vielmehr informell, wobei die koordinierende Aufgabe auf Bundesebene einschließlich der Koordination von EU-Strukturfonds wie erwähnt gemäß Bundesministerengesetz-Novelle 2017

¹² 76.Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ für die Periode 2014 – 2020.

vom Bundeskanzleramt auf das BMNT, Abt. VII/5 übergang. Daneben wirkt vor allem die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) koordinierend, die als Plattform für die informelle Kooperation des Bundes, der Länder, der Gemeinden, der Interessensvertretungen und der Sozialpartner einen Ausgleich für die fehlenden formalrechtlichen Koordinationsverfahren in Fragen der raumbezogenen Politiken in Österreich schaffen soll.

Die beschriebenen Rahmenbedingungen bedingen ein umfangreiches gegenseitiges Berücksichtigungsgebot und wirken sich auch auf die Implementierung der EU-Politiken in Österreich aus. **Die Aufteilung der Aufgaben auf mehrere Verwaltungsebenen macht die Steuerung und Umsetzung der Regionalpolitik zu einem komplexen Unterfangen.** Die Vielzahl an involvierten Akteuren und Förderrichtlinien auf Bundes- sowie Landesebene bedingt eine „natürliche Fragmentierung“ des Fördersystems, die als historisch gewachsen gesehen wird.

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU werden EU-Fördermittel im Rahmen bestehender Förderstrukturen und Prozesse des Bundes und der Länder umgesetzt. Die **Umsetzung des IWB/EFRE-Programms wurde und wird größtenteils über bestehende nationale und regionale Förderinstrumente implementiert** und es wurden nur wenige neue, eigene Förderinstrumente ausschließlich für die IWB/EFRE-Programmumsetzung geschaffen. Nur ein kleiner Teil nationaler und regionaler Förderinstrumente bzw. Projekte wird dabei durch EU-Mittel kofinanziert. Auch der EFRE ist in Österreich vollständig in bestehende Fördersysteme integriert, die Implementierung daher auf eine Vielzahl von Akteuren auf Bundes- und Landesebene mitsamt ihrer spezifischen Förderrichtlinien bzw. weiteren Anforderungen aufgeteilt.

Wie beschrieben zeichnet sich das nationale Fördersystem durch ein hohes Maß an freiwilliger und informeller Kooperation aus. Die Anforderungen seitens der EU an die Mitgliedstaaten im Kontext der geteilten Mittelverwaltung sind jedoch hoch und bedingen daher formale Regeln. Entsprechend wurde, auch mangels bestehender klarer Kompetenzzuteilungen, wie bereits in den Vorperioden, die oben erwähnte Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG getroffen, die die Aufgaben der Programmbehörden und ihrer Verantwortung bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme formalrechtlich regeln soll.

Die Kombination aus dem bundesstaatlichen Prinzip, die Kompetenzzuteilung im Bereich der Regionalpolitik auf mehrere Stellen und der Integration der EFRE-Förderung in das bestehende, dezentrale nationale Fördersystem stellt eine besondere Herausforderung für die Programmbehörden dar, die aufgrund wachsender Anforderungen seitens der EU in der aktuellen Förderperiode noch an Gewicht gewonnen hat.

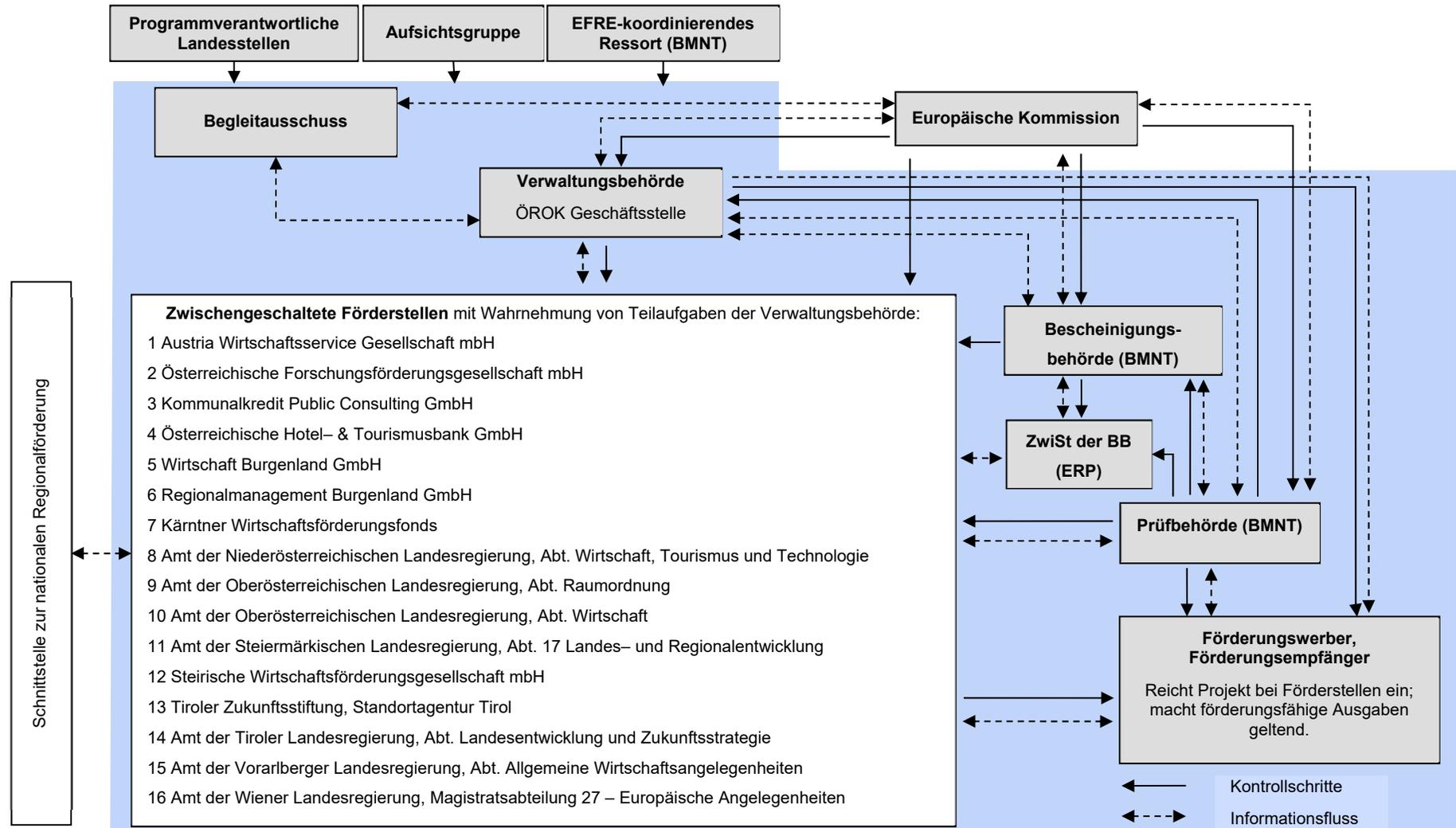
Die hier beschriebenen institutionellen und administrativen Rahmenbedingungen für das IWB/EFRE-Governance-System mussten im Zuge der Evaluierungsarbeit als latente Kontextfaktoren mitgedacht und mitberücksichtigt werden. Viele Problemlagen im Zusammenhang mit der Umsetzung der EFRE-Programme in den vergangenen Förderperioden resultieren nicht zuletzt aus der Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen, die eine aufwendige Förderabwicklung geradezu bedingen. Als Reaktion darauf erfolgte am Übergang zur Periode 2014-2020 eine Systemreform¹³, die zur Bündelung der bisher neun Länderprogramme zu einem einzigen IWB/EFRE-Programm geführt und weitere strukturelle und prozessuale Adaptionen umfasst hat. Für die inhaltlich-strategische Steuerungskompetenz der Länder wurden programmverantwortliche Landesstellen eingerichtet. Die IWB/EFRE-Steuerungsgruppe sowie die IWB/EFRE-Aufsichtungsgruppe nehmen die Aufgaben der inhaltlich-strategischen sowie

¹³ EFRE-Reformagenda 2014-2020 für EU-Regionalprogramme in Österreich.

finanziellen Steuerung wahr. Abbildung 1 gibt einen vereinfachten Überblick über die Akteure und Prozesse im IWB/EFRE-Programm.

Die Analyse der **Auswirkungen dieser Reformbemühungen stellen einen weiteren Schwerpunkt der Evaluierungsarbeit dar**, wobei es in erster Linie darum gehen soll, Erfahrungen bezüglich der Reformwirkungen zu sammeln und damit weitere Reformbemühungen mit Blick auf die Förderperiode 2021-2027 mit Informationen und Erkenntnissen der Evaluierung zu unterstützen.

Abbildung 1: Akteure und Prozesse im IWB/EFRE-Programm. Quelle: ÖROK-Geschäftsstelle, Österreichischer Rechnungshof. Eigene Darstellung.



3. Methodischer Zugang

Der methodische Zugang der Evaluierung richtet sich nach der Art der zugrundeliegenden Untersuchungsfrage. Folgend den Ausführungen zur Aufgabenstellung fragt diese nach den Ursachen für gegebene Effekte.¹⁴ Dazu will die Evaluierung den sozialen Mechanismus erklären, der den gegebenen Effekt produziert – also das „Wie“, das zwischen Ursache und Effekt zu suchen ist. Dieser Ansatz bringt auch methodische Implikationen mit sich.

Die Ergebnisse dieser Evaluierung sollen, wie oben dargestellt, den Reformprozess des Governance-Systems informieren. Die Evaluierung muss daher in erster Linie einen prospektiven Charakter haben und **Lösungswege bzw. Handlungsalternativen für bestehende Herausforderungen aufzeigen**, oder zumindest Problembereiche aufdecken und diese somit für lösungsorientierte Bemühungen greifbar und zugänglich machen.

Die Ursachen und die Mechanismen, nach denen wir dabei suchen, sind durch Handlungen und Interaktionen der Systemakteure konstituiert. Wir folgen in diesem Leistungspaket daher der **Logik rekonstruierender Untersuchungen**, in denen soziale Situationen und Prozesse rekonstruiert werden, um eine Erklärung für diese zu finden. **Daraus folgt auch die Anwendung qualitativer Methoden, konkret ExpertInnen-Interviews, Fokus-Gruppen und Fallstudien**, weil zur Rekonstruktion sozialer Sachverhalte alle Informationen gesammelt werden müssen, die nötig sind, um diese zu verstehen und zu erklären. Die Analyse geht daher in die Tiefe statt in die Breite. Diese Überlegungen sollen die Auswahl der Methoden rechtfertigen.

1. Hypothetisches Wirkungsmodell als Ausgangspunkt

In einem ersten Schritt wurde aus dem Bestand an Vorwissen ein hypothetisches Modell für das System aufgespannt (s. Anhang 1). Das Modell definiert die primären Ziele, zu denen das System durch seine Leistungen beitragen möchte und macht die jeweiligen Voraussetzungen dafür deutlich (Unterziele), die erfüllt werden sollten, um diese Ziele zu erreichen. Damit skizziert es die hypothetischen Kausalmechanismen, die zwischen den System-Leistungen und den Zielen liegen. Das Modell stellt unser Verständnis über die für die Funktion des Governance-Systems essenziellen Mechanismen dar, die folglich im Fokus der Evaluierung standen. **Aus dem Modell wurden in weiterer Folge Leit- und Detailfragen abgeleitet**, die als Bindeglied zwischen den theoretischen Vorüberlegungen und den Erhebungsmethoden fungierten.

2. Leitfadengestützte ExpertInnen-Interviews

Unser Erkenntnisinteresse richtete sich auf das EFRE/IWB-Governance-System, das als soziales System verstanden werden kann und das aus mehreren Akteuren, deren Beziehungen untereinander sowie den formalen und informellen Regeln, die die

¹⁴ Z.B.: Was ist die Ursache dafür, dass es zu Zahlungsaussetzungen kam? Was ist die Ursache dafür, dass Systemakteure sich überfordert fühlen? Was ist die Ursache für die verzögerte Programmumsetzung? Dieses Vorgehen wird auch dadurch ermöglicht, dass der Untersuchungsgegenstand kein „Neuland“ darstellt, sondern ein oft und umfangreich „beforschtes“ System darstellt. Der zu erwartende Effekt des VK-Systems, nämlich die vorschriftskonforme Umsetzung des Programms, kann a priori im Wesentlichen als gegeben angesehen werden. Das zeigt sich schon daran, dass die Benennung der Behörden erfolgt ist, das OP genehmigt ist und sich in Umsetzung befindet. Dieser Befund ist daher von untergeordnetem Interesse. Die Fragen zur Effektivität müssen daher weitergreifen und nach den Kosten für die gegebene Effektivität fragen (unter welchen Bedingungen ist das VKS effektiv). Das bedeutet, dass Effektivität immer im Kontext der Effizienz bewertet wird.

Prozesse dieses Systems gestalten, zusammengesetzt ist. Die Beteiligten dieses Systems können als **ExpertInnen** verstanden werden, die ihr besonderes Wissen über diesen sozialen Kontext für die Evaluierung zur Verfügung stellen. **Sie stellen dementsprechend eine Quelle von Spezialwissen über den zu evaluierenden sozialen Sachverhalt dar.** Die von uns gewählte Methode zur Erschließung dieses Wissens ist daher das ExpertInnen-Interview. Die Interviews wurden zweckmäßiger Weise als Leitfadeninterviews geführt. Die Leitfäden gaben dabei lediglich die zu behandelnden Themen vor. Weder Frageformulierungen noch Reihenfolge waren dabei verbindlich. Der Gesprächsverlauf war entsprechend offen gestaltet, um trotz Vorwissens Platz für Neues und Unerwartetes zu schaffen. Einige „Schlüssel-Interviews“ wurden durch zwei Evaluatoren gemeinsam geführt, um einseitige Interpretationen zu vermeiden.

Insgesamt wurden **Interviews mit 34 AkteurInnen** des IWB/EFRE-Governance-Systems geführt. Die Auswahl der GesprächspartnerInnen geschah in Absprache mit der auftraggebenden Stelle und folgte dem Ansatz des **theoretischen Samplings**. Die Absicht dabei war es, mit der Auswahl ein möglichst facettenreiches und tiefes Verständnis für das System zu erhalten. Dementsprechend wurde der Strategie der maximalen Variation im Sample gefolgt, um vielfältige Perspektiven einzufangen und ein ausgewogenes Verständnis zum Untersuchungsgegenstand erarbeiten zu können.

Die Einzelinterviews mit den SystemakteurInnen sollten zudem **zwei unterschiedliche Frage-Dimensionen** bedienen: Zum einen sollten sie Informationen über die technisch-operativen **Schwächen und Herausforderungen** im Tagesgeschäft der System-Akteure sowie deren Ursachen erheben. Dabei ging es auch um die Auswirkungen bereits gesetzter Reformschritte. Zum anderen sollten sie Absichten, Ideen, Visionen und ganz allgemein **Möglichkeiten für weiterführende Reformen**, erheben. Die Bedienung beider Dimensionen erforderte die Einbeziehung unterschiedlicher InformantInnen-Gruppen. Während technische Aspekte mit den operativ tätigen Systemakteuren bearbeitet wurden, wurden strategische Aspekte und potenzielle strukturelle Reformschritte mit den entsprechenden EntscheidungsträgerInnen erörtert. Die beiden Dimensionen wurden sowohl bei der Auswahl der GesprächspartnerInnen berücksichtigt als auch bei der Besetzung der Begleitgruppe sowie der Fokusgruppen (s. unten). Die ausgewählten Personen teilen sich folgendermaßen auf die Teilbereiche des Governance-Systems auf:¹⁵

Subsystem	Anzahl Gesprächspartner ¹⁶
Eigentümerressorts (Ministerien)	3 Personen
Zwischengestaltete Stellen der Verwaltungsbehörde beim Bund	8 Personen
Programmverantwortliche Landesstellen	5 Personen
Zwischengestaltete Stellen der Verwaltungsbehörde bei den Ländern	8 Personen
Verwaltungsbehörde	4 Personen
Bescheinigungsbehörde	2 Personen
Zwischengestaltete Stelle der Bescheinigungsbehörde	1 Person
Prüfbehörde	1 Person
Begünstigte/institutionelle Projektträger	5 Personen

¹⁵ Eine Liste der GesprächspartnerInnen findet sich in Anhang 2.

¹⁶ Die Summe übersteigt 34, weil sich die Gruppen „Landes-ZwiSt“ und „PVL“ personell überschneiden.

Tabelle 1: Aufteilung der Stichprobe auf die Subsysteme. Eigene Darstellung.

Die Interviews wurden **überwiegend persönlich** geführt – lediglich zwei Gespräche mussten aus terminlichen Gründen telefonisch durchgeführt werden – und fanden größtenteils zwischen Juli und September 2018 statt. Die Dauer der Interviews betrug insgesamt 42h:58m, was einer durchschnittlichen Dauer von etwa 1h:40m je Gespräch entspricht.¹⁷

Die Gespräche wurden mittels Tonband aufgenommen und in weiterer Folge transkribiert und ausgewertet.

3. Fallstudien

Um einen „Blick über den Tellerrand“ des IWB/EFRE-Systems in Österreich zu ermöglichen wurden Fallstudien zu anderen Governance-Systemen durchgeführt, mittels derer die grundsätzlichen Charakteristika dieser Systeme analysiert und dargestellt wurden. Diese dienten in erster Linie der Öffnung der Diskussion im Hinblick auf alternative Gestaltungs- und Lösungsansätze, deren Anwendung für Österreich vielversprechend erschienen. Im Bericht werden vier Fallstudien dokumentiert: IWB/ESF Österreich, IWB/EFRE Nordrhein-Westfalen, IWB/EFRE Flandern sowie das Multifonds-Programm IWB/EFRE-ESF Finnland. Die Fallstudien wurden im Zeitraum von Juni bis Oktober 2018 durchgeführt sowie für Finnland eine Vertiefung im Jänner und Februar 2019. Die Fallstudien wurden auf folgender Basis erstellt:¹⁸

- Internet-Recherchen und Dokumentenanalyse;
- Auswertungen von Daten aus der Open-Data-Plattform der Europäischen Kommission;
- Die Interviews mit VertreterInnen der zuständigen Verwaltungsbehörden wurden persönlich bzw. telefonisch geführt und durch E-Mail-Austausch ergänzt.

4. Strategische Begleitgruppe

Am 23.10.2018 fand ein Treffen der „strategischen Begleitgruppe“ statt, dessen grundlegendes Ziel es war, die Akzeptanz der Evaluierung und ihrer Ergebnisse sicherzustellen. Sie sollte im Wesentlichen „Ownership“ erzeugen, indem sie einer umfassenden Zahl an Beteiligten und Betroffenen die Möglichkeit bot, sich in die Evaluierung einzubringen. Das geschah dadurch, dass den Teilnehmenden Informationen und Zwischenergebnisse aus den Interviews und den Fallstudien präsentiert und ihnen die Gelegenheit geboten wurde, diese zu diskutieren und ihre jeweiligen **Perspektiven in die Interpretation der Ergebnisse einfließen** zu lassen. Zudem wurden auf Basis vorskizzierter Handlungsfelder erste Ideen über **mögliche Entwicklungsszenarien des Systems generiert** und in den Evaluierungsprozess eingebracht.

Entsprechend der Zielsetzung dieses methodischen Elements hat sich die strategische Begleitgruppe vor allem an die Entscheidungsträger im System gerichtet. Die

¹⁷ Nachdem manche Gespräche mit zwei Personen geführt wurden (jeweils dieselbe Organisation), fanden insgesamt 26 Gespräche statt, in denen die 34 Personen interviewt wurden.

¹⁸ Die Fallstudie IWB/EFRE/ESF Finnland sowie die Vertiefung zu vereinfachten Kostenoptionen in Finnland, Estland und Nordirland wurde von S. Zillmer (Spatial Foresight) bearbeitet.

Teilnehmenden waren daher VertreterInnen der Eigentümerressorts der Bundesförderstellen, der programmverantwortlichen Landesstellen sowie der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde.¹⁹

5. Fokusgruppen

Mit einer ähnlichen Zielsetzung wie jene der strategischen Begleitgruppe, jedoch mit anderer Zusammensetzung, wurden zwei Fokusgruppen-Treffen durchgeführt. Während in der strategischen Begleitgruppe der Schwerpunkt auf der Vorstellung und Kalibrierung der Befunde und der Ergebnisse aus den ExpertInnen-Interviews und Fallstudien sowie grundsätzlicher Szenarien für die kommende Periode gelegt wurde, verlagerte sich der Schwerpunkt in den Fokusgruppen auf die **Diskussion konkreter Vorschläge im Hinblick auf die Optimierung des Systems** für die laufende Periode sowie den **Konsequenzen der definierten Szenarien für die kommende Förderperiode**. Die Zusammensetzung der Gruppen erfolgte so, dass sowohl Programmbehörden, programmverantwortliche Landesstellen (strategische Ebene) sowie zwischengeschaltete Stellen (operative Ebene) vertreten waren. Die Ergebnisse der beiden Fokusgruppen-Treffen wurden in Form von Protokollen dokumentiert und in den Endbericht der Evaluierung eingearbeitet.

Die Aufteilung auf zwei Gruppen erfolgte aus der Notwendigkeit der Limitierung der Zahl der Teilnehmenden je Gruppe sowie der geografischen Verteilung der Teilnehmenden.

Die erste Fokusgruppe fand am 28.11.2018 mit 17 Teilnehmenden in Wien statt. Die zweite Fokusgruppe wurde am 04.12.2018 in Linz abgehalten, an der 9 Personen teilnahmen (jeweils exkl. Evaluatoren).²⁰

Abbildung 2 zeigt die beschriebenen methodischen Elemente der Governance-Evaluierung sowie deren Zusammenspiel im Zeitablauf. Daraus wird auch ersichtlich, dass die Evaluierungsarbeiten von zwei Treffen einer **operativen Begleitgruppe** flankiert wurden. Die Funktion dieser Gruppe hat keine primäre methodische Relevanz, sondern vielmehr einen technisch-operativen Zweck. Sie diente zur **Reflexion der Qualität** des Evaluierungsvorhabens und der erwarteten Ergebnisse auf das EFRE-Abwicklungssystem und lieferte Rückmeldungen zum Evaluationsansatz aus verschiedenen Perspektiven, damit diese möglichst viele, für Beteiligte und Betroffene besonders wesentliche, Aspekte abdecken. Zum Abschluss diente die operative Begleitgruppe als **Reflexionsgremium für die finalen Ergebnisse** der Evaluierung, um ggf. noch bestehende Detailfragen zu klären oder Formulierungen zu optimieren.

¹⁹ Eine Liste der teilnehmenden Personen findet sich in Anhang 3.

²⁰ Eine Liste der teilnehmenden Personen findet sich in Anhang 4 (Wien) bzw. Anhang 5 (Linz).

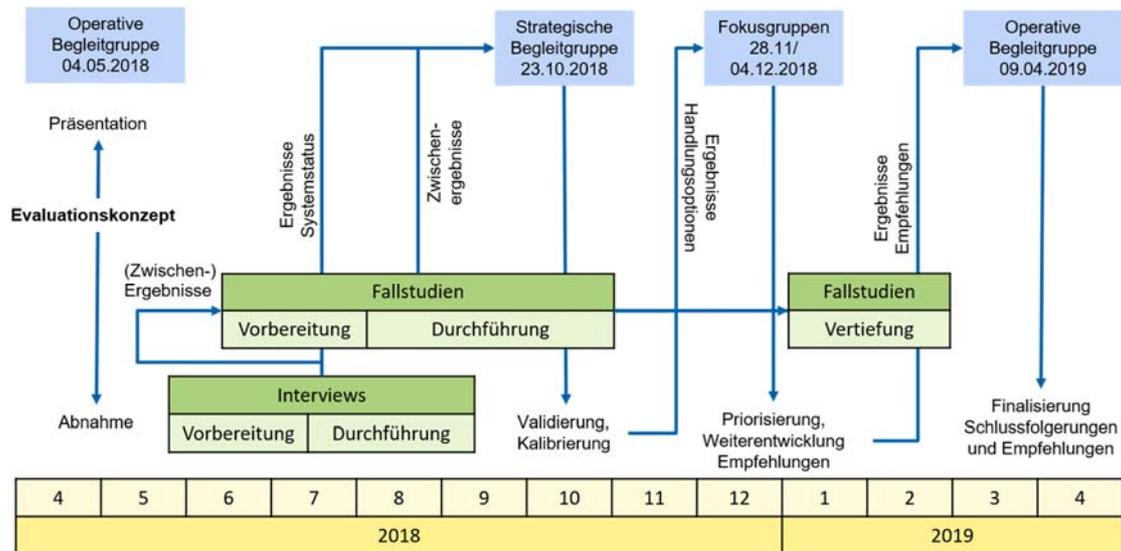


Abbildung 2: Zeit- und Ablaufdiagramm der Governance-Evaluierung. Eigene Darstellung.

Neben den erhobenen qualitativen Primärdaten aus den Interviews, den Fallstudien, Fokusgruppen und den Begleitgruppen fanden umfangreiche **literaturverarbeitende Schritte** statt, die in erster Linie zur Ausarbeitung des Wirkungsmodells dienten sowie der Formulierung der Leitfragen für die Interviews und die Fallstudien.

Zur Analyse des finanziellen Umsetzungsstands des Programms wurden **quantitative (Finanz-)Daten** aus dem Monitoringsystem des Programms ATMOS II sowie der öffentlich zugänglichen Datenbank für die ESI-Fonds der Europäischen Kommission ausgehoben und verarbeitet.

4. Ergebnisse

4.1 Quantitativ-deskriptive Analyse

Aus programmatischer Sicht ist das Governance-System der Prioritätsachse B1 „Technische Hilfe (P6)“ zuzuordnen. Aus den Mitteln dieser Prioritätsachse werden unter anderem Personal- und Sachkosten für die Programmbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgabenbereiche kofinanziert. Ebenso werden Maßnahmen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Programmbehörden und zwischengeschalteten Stellen, unterstützende Maßnahmen zur Prüfung und Kontrolle sowie Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes aus den Mitteln der technischen Hilfe kofinanziert.²¹ Auch die Maßnahmen im Zuge der strukturellen Reform des Governance-Systems (Reformagenda) können aus dieser Prioritätsachse finanziell unterstützt werden. Das **spezifische Ziel** der Prioritätsachse „Technische Hilfe“ ist daher auch für die Governance-Evaluierung bedeutsam. Dieses ist gemäß IWB/EFRE-Programmdokument folgendermaßen definiert:

- **„Sicherstellung einer effizienten Programmumsetzung unter Einhaltung der n+3 Regelung.“**

Als Ergebnisindikator für das spezifische Ziel ist „Mittelabsorption EFRE“ mit dem Zielwert von 100% für das Jahr 2023 definiert.

Der Programmatik folgend soll das Governance-System also eine effiziente Programmumsetzung sicherstellen, was sich unter anderem in einer planmäßigen Absorption der EFRE-Mittel zeigen soll. Die Betrachtung der Absorptionsquoten stellt daher auch den Ausgangspunkt für die Governance-Evaluierung dar.

4.1.1 Absorption

Mit Datenstand vom 11. Jänner 2019, und damit nach 5 Jahren Programmlaufzeit, waren 107,5 Mio. EUR der geplanten 536,3 Mio. EUR EFRE-Mittel des österreichischen IWB/EFRE-Programms seitens der Programmbehörden von der Europäischen Kommission in Form von Zahlungsanträgen zur Refundierung abgerufen. Das entspricht einer **Absorptionsquote von 20,0%** nach etwa 50% der Programmlaufzeit. Damit liegt das österreichische IWB/EFRE-Programm im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten auf Rang 20 von 28 (s. Abbildung 3). Im Durchschnitt²² über 28 EU-Staaten liegt die Absorptionsquote bei 23,0% und damit um 3,0%-Punkte über jener Österreichs.

²¹ (ÖROK, 2015).

²² Sofern nicht anders angegeben bezeichnet „Durchschnitt“ oder „Mittelwert“ immer den arithmetischen Mittelwert.

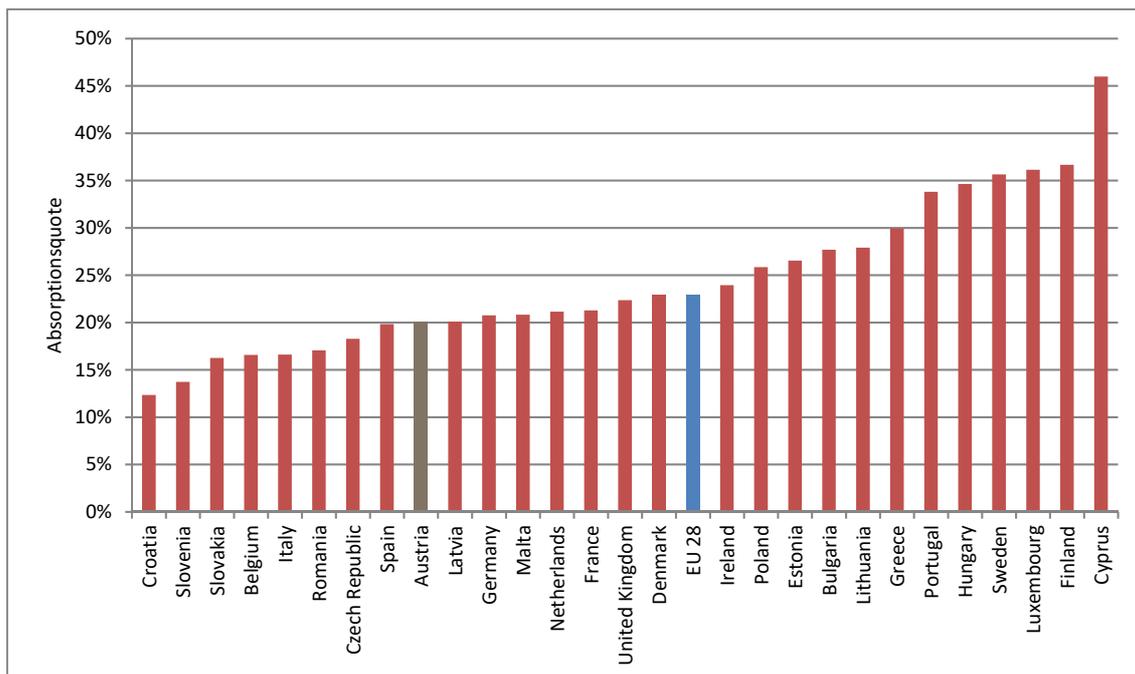


Abbildung 3: Absorptionsquote²³ je Mitgliedsstaat sowie EU28-Durchschnitt.²⁴ Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.

Auf Ebene der einzelnen EFRE-Programme²⁵ liegt das österreichische IWB/EFRE-Programm, was die Absorptionsquote betrifft, auf Rang 143 von insgesamt 214 EFRE-Programmen²⁶. Die Betrachtung der Verteilung der Absorptionsquoten (s. Abbildung 4) relativiert jedoch die auf den ersten Blick schlecht anmutende Positionierung. Demzufolge liegt der Median bei 22,1%. Das heißt, die Hälfte der Programme weist höhere Absorptionsquoten auf, die andere Hälfte geringere. Das österreichische IWB/EFRE-Programm liegt mit 20,0% noch knapp in der unteren Hälfte. Abgesehen von wenigen Ausreißern²⁷ bewegen sich die Absorptionsquoten jedoch zwischen 6,0% und 44,5%. 75% aller Programme weisen sogar Absorptionsquoten von $\leq 28,7\%$ auf (3.Quartil).

²³ Anteil der EFRE-Gesamtauszahlungen der EU (total net payments) an den geplanten EU-Mitteln (planned EU amount).

²⁴ Sofern nicht anders vermerkt, beziehen sich die Daten in diesem Kapitel ausschließlich auf EFRE-Mittel ohne Mittel der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ). Der Datenstand ist 11.Jänner 2019.

²⁵ Ohne ETZ-Programme.

²⁶ Das OP „SME Initiative Romania“ wurde mit dem „Regional Operational Programme Romania“ zusammengeführt. Die Anzahl der EFRE-Programme (ohne ETZ) hat sich daher von ursprünglich 215 auf 214 reduziert.

²⁷ SME Initiative BG (100%), SME Initiative MT (97,8%), SME Initiative ES (95%), SME Initiative FI (92,8%), Technical assistance GR - ERDF/ESF/CF (56,4%) und Competitiveness and sustainable development - CY - ERDF/CF (44,5%).

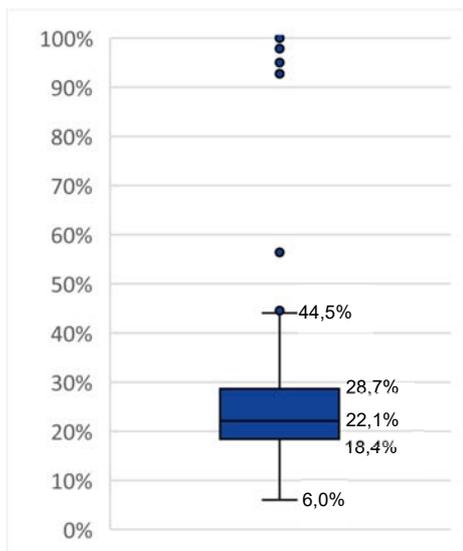


Abbildung 4: Verteilung der Absorptionsquoten der EFRE-Programme. Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.

Die Absorptionsquoten sowohl für Österreich als auch im EU28-Durchschnitt sind angesichts der fortgeschrittenen Programmlaufzeit – mit Ende 2018 ist die Hälfte der 10-jährigen Programmlaufzeit verstrichen – als verhältnismäßig niedrig einzuschätzen.

Das bestätigt sich auch durch einen Vergleich mit der vergangenen Förderperiode 2007-2013 (s. Abbildung 5). So liegt die Absorptionsquote des österreichischen IWB/EFRE-Programms nach 5 Jahren Programmlaufzeit um 17%-Punkte unter jener der Vorperiode, als man Ende 2011 eine Absorptionsquote von 37% zu verzeichnen hatte. Dieses Phänomen der aktuell geringen Absorption zeigt sich, wie erwähnt, nicht nur in Österreich. Auch der Mittelwert über alle EFRE-Programme (EU28) liegt zum Vergleichszeitpunkt in der aktuellen Förderperiode um 12%-Punkte unter jenem der Periode 2007-2013. Die finanzielle Umsetzung der Programme geht demzufolge in mehreren Mitgliedsstaaten träger vonstatten als erwartet. In ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2016²⁸ vermerkt etwa die GD REGIO:

„Selection of projects has not yet translated into a high absorption rate in terms of payments by the Commission. The absorption rate at the end of 2016 falls short of the initial target with an overall figure of 3,7%.“

²⁸ (Europäische Kommission - DG Regional and Urban Policy, 2017).

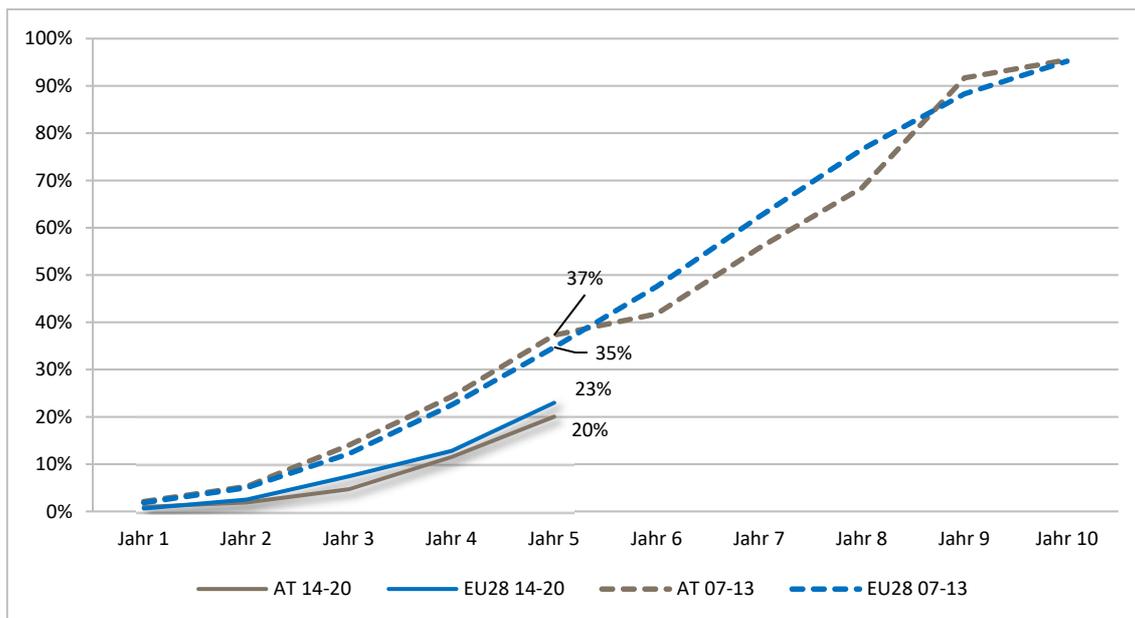


Abbildung 5: Absorptionsquote Österreich und EU28-Durchschnitt für die Perioden 07-13 und 14-20 im Zeitverlauf.²⁹ Quelle: (Europäische Kommission, 2018) sowie (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.

Nachdem sich hier also ein allgemeines Muster zeigt, und kein österreich-spezifisches, liegt es nahe, dass die **verzögerten Auszahlungen zumindest teilweise auf Faktoren zurückgehen, die auf alle Mitgliedsstaaten wirken** – wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Unter anderem lassen sich diesbezüglich folgende Faktoren nennen³⁰:

- **Späte Verabschiedung des Legislativpakets zur Kohäsionspolitik**

Während in der Förderperiode 2007-2013 die allgemeine Strukturfondsverordnung am 11.7.2006, und damit 6 Monate vor Beginn der Förderperiode, beschlossen wurde, so wurde die ESIF-Verordnung in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 erst am 17.12.2013 beschlossen und stand somit erst zwei Wochen vor Beginn der Förderperiode in ihrer endgültigen Fassung zur Verfügung. Diese Verzögerung geht zum einen darauf zurück, dass in der aktuellen Periode der Vorschlag der Kommission für die Verordnungstexte drei Monate später zur Verfügung stand und zum anderen, dass die Beschlussfassung um zweieinhalb Monate länger gedauert hat.³¹ Zudem wurde die Haushaltsordnung erst im Oktober 2012 und der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) erst im Dezember 2013 verabschiedet, was die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament weiter verzögerte. Die wesentlichen Dokumente des Sekundarrechts standen erst Jänner 2016 zur Verfügung.

²⁹ Die Daten beziehen sich ausschließlich auf EFRE-Mittel, ohne Mittel der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ).

³⁰ Vgl. (Europäischer Rechnungshof, 2018a), (Europäischer Rechnungshof, 2018b), (EPRC, 2017).

³¹ Während für die Periode 2007-2013 die Beschlussfassung zum Rechtsrahmen im besonderen Gesetzgebungsverfahren vollzogen wurde (Rat als Gesetzgeber), kam für 2014-2020 das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zum Tragen (Rat und Parlament als Gesetzgeber).

- **Neuer Benennungsprozess der nationalen Behörden**

Der Benennungsprozess (auch „Designierungsprozess“) für Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden hat in fast allen Mitgliedsstaaten mehr Zeit in Anspruch genommen als erwartet. Die Designierung stellt jedoch eine Voraussetzung für die Übermittlung von Zahlungsanträgen an die Kommission dar. Mit Jänner 2016 waren lediglich für 18% der EFRE/KF-Programme die Benennungen der Behörden an die Kommission übermittelt – bei einem Zielwert von 90%³². Diese Zahlen deuten auf die Schwierigkeiten hin, mit denen viele Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Benennung der Behörden zu kämpfen hatten. Selbst Ende 2017 standen noch Benennungen für 21 Programme aus.

- **Verzögerungen bei der Ausschöpfung der EU-Mittel und bei den Abschlussverfahren für den Programmplanungszeitraum 2007-2013³³**

Der Förderzeitraum für die Periode 2007-2013 erstreckte sich aufgrund der n+2-Regelung bis Ende 2015. Danach blieben bis Ende März 2017 weitere 15 Monate Zeit zur Übermittlung der Abschlussunterlagen. Diese Überschneidung der Förderperioden trägt zu einem verspäteten Beginn der neuen Programme bei. Zum einen waren bis 2015 noch unverbrauchte Mittel für die Periode 2007-2013 vorhanden, was gemeinsam mit der neuen n+3-Regelung als Negativanreiz für die Einleitung der neuen Programme betrachtet werden kann, weil damit ein zusätzlicher Zeitpolster von einem Jahr verfügbar wurde. Zum anderen kumulierte der administrative Aufwand aufgrund der Überschneidung im Übergangszeitraum, der für die Verwaltung und Kontrolle betrieben werden musste. Vor allem der Zeitdruck in Hinblick auf die Abschlussarbeiten wird bei Prüf- und Bescheinigungsbehörden als problematisch erachtet. Auch in Österreich waren Programmbehörden und ZwiSten teilweise bis 2017 mit dem Abschluss der vergangenen Förderperiode beschäftigt, womit Ressourcen für einen raschen Start der aktuellen Periode fehlten, die kurzfristig kaum auszugleichen waren.³⁴

- **Neue Anforderungen aus den EU-Verordnungen**

Die Reform der ESI-Fonds zur aktuellen Periode hat eine Reihe neuer Anforderungen für die Abwicklungssysteme mit sich gebracht, vor allem hinsichtlich der Finanzverwaltung, der Kontrolle sowie der Ergebnisorientierung. Hierbei sind vor allem die Ex-ante-Konditionalitäten, Leistungsindikatoren, Leistungsrahmen, jährliche Rechnungslegung mit Verwaltungserklärung sowie elektronische Datenaustauschsysteme zu nennen. Die Implementierung dieser neuen Elemente hat vor allem in der Startphase der Programme viel Zeit und Ressourcen gekostet.³⁵

Die oben gelisteten Faktoren können als Hauptursachen für die allgemein, also EU-weit, verzögerte finanzielle Implementierung der Programme im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode angesehen werden. Daneben gibt es noch weitere, wie etwa die Tatsache, dass die Vorfinanzierungen seitens der Kommission in der aktuellen Periode wesentlich höher

³² (Europäische Kommission - DG Regional and Urban Policy, 2017).

³³ Vgl. auch (Europäischer Rechnungshof, 2016).

³⁴ So war etwa die Prüfbehörde bis Anfang 2017 mit Abschlussberichten und finalen Prüfmeinungen für 15 Programme beschäftigt.

³⁵ Vgl. auch (Europäische Kommission, 2016).

angesetzt waren und dementsprechend der Druck zur raschen Einreichung eines Zwischenfinanzierungsantrags bei den Programmen geringer war.

Alle dieser genannten Faktoren treffen auch für das österreichische IWB/EFRE-Programm zu. Allerdings wirken diese, wie bereits erwähnt, auf die Mitgliedsstaaten in unterschiedlicher Intensität, was sich vor allem daran zeigt, dass **mehrere Mitgliedsstaaten trotz dieser EU-weiten Rahmenbedingungen eine durchwegs fortgeschrittene Absorptionsquote aufweisen**, was wiederum auf deren nationale Gegebenheiten zurückzuführen ist, die offensichtlich mit den EU-Rahmenbedingungen besser zurechtkommen. Wie aus Abbildung 6 abzulesen ist, liegt die durchschnittliche Absorptionsquote jener Gruppe von Ländern³⁶, die die höchsten Absorptionsquoten aufweisen, nach 5 Jahren Programmlaufzeit bei 33% und damit annähernd am EU28-Durchschnitt (35%) der letzten Förderperiode. Hieraus wird ersichtlich, dass unter den vorgegebenen EU-weiten Rahmenbedingungen dennoch adäquate Absorptionsquoten erreichbar waren.

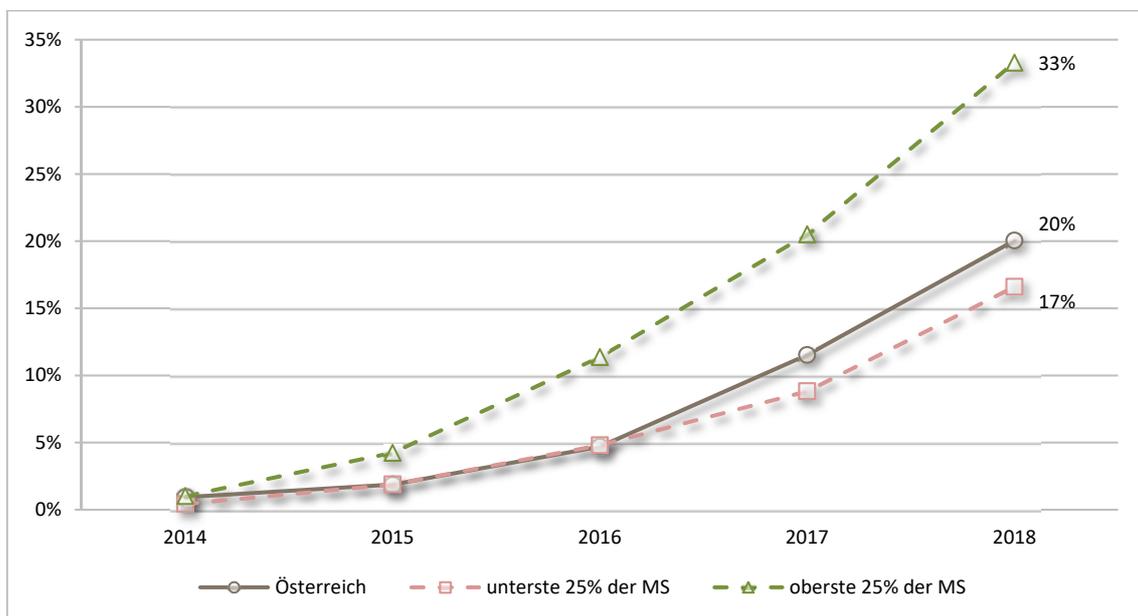


Abbildung 6: Absorptionsquote im Zeitverlauf für IWB/EFRE-Österreich sowie die beiden Gruppen der Mitgliedsstaaten mit den höchsten bzw. niedrigsten Absorptionsquoten. Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.

Aus dem Verlauf der Kurven in Abbildung 6 geht zudem hervor, dass bis Ende 2015 selbst die Gruppe der „Besten“ verhältnismäßig niedrige Absorptionsquoten aufwies. Die Differenz zur untersten Gruppe betrug hier lediglich 2,9%-Punkte. Ende 2016 betrug die Differenz bereits 6,6%-Punkte. Ab 2016 konnte sich die Gruppe der „Besten“ demnach deutlich absetzen, woraus zu schließen ist, dass die allgemeinen, EU-weiten Rahmenbedingungen spätestens ab 2016 eine „planmäßige“ Entwicklung der finanziellen Umsetzung zuließen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass ab 2016 **auch nationale Gegebenheiten für die verhaltenen Absorptionsquoten in vielen Mitgliedsstaaten verantwortlich waren und sind**.

³⁶ Für 2018 lassen sich diese Staaten aus der Abbildung 3 ablesen.

4.1.2 Mittelbindung

Hinsichtlich der Mittelbindung zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Absorption. Von den insgesamt 2,065 Mrd. EUR geplanten Finanzmittel für das österreichische IWB/EFRE-Programm (national & EU) wurden 1,29 Mrd. EUR bis Ende 2018 für Projekte genehmigt. Das entspricht einer **Bindungsquote von 62%** (s. Abbildung 7). Das Programm liegt mit dieser Bindungsquote in etwa im EU-weiten Durchschnitt (61%) und auf Rang 129 der insgesamt 214 EFRE-Programme. Die Gruppe der Programme mit den höchsten Bindungsquoten weist eine durchschnittliche Mittelbindung von 97% auf (s. Abbildung 8).

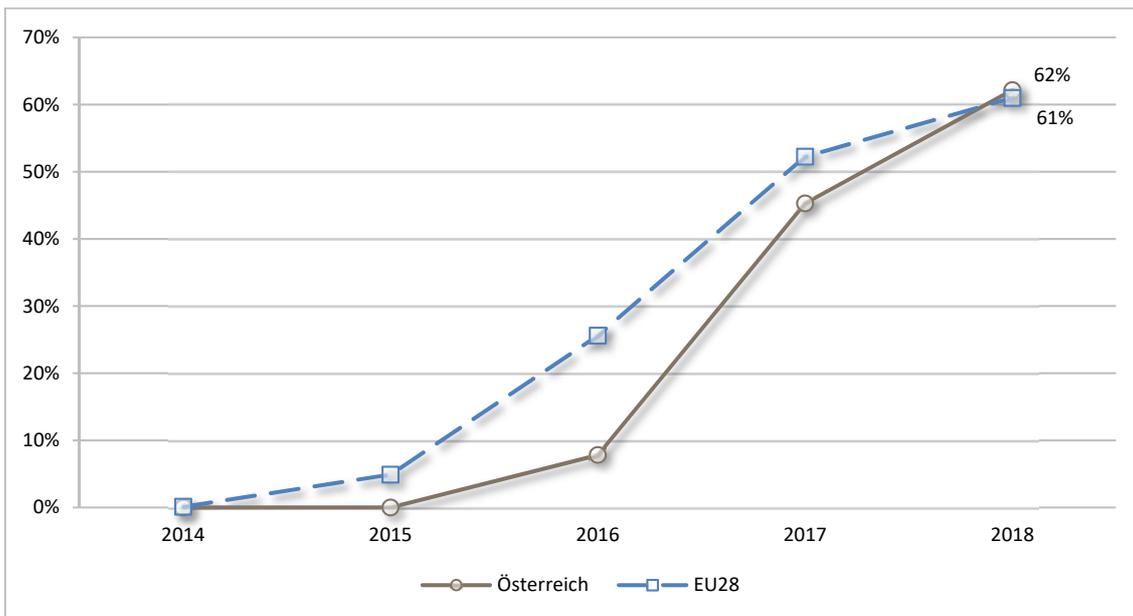


Abbildung 7: Mittelbindung IWB/EFRE-Programm Österreich und EU28-Durchschnitt im Zeitverlauf für die Förderperiode 2014-2020. Quelle: (Europäische Kommission, 2019b). Eigene Darstellung.

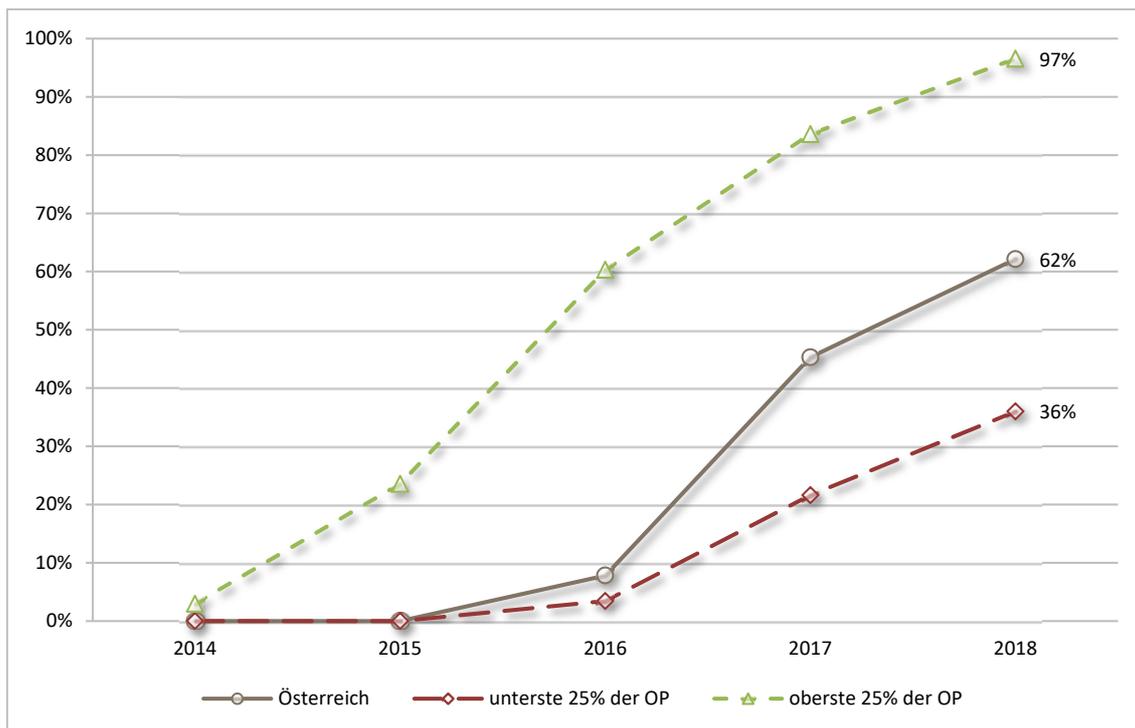


Abbildung 8: Mittelbindung IWB/EFRE-Programm Österreich sowie die beiden Gruppen der Programme mit den niedrigsten bzw. höchsten Bindungsquoten. Quelle: (Europäische Kommission, 2019b). Eigene Darstellung.

Aus dem Verlauf der Bindungsquoten wird ersichtlich, dass die Gruppe der Programme mit der höchsten Mittelbindung von Beginn der Förderperiode an einen verhältnismäßig stetigen Anstieg der Bindungsquote verzeichnet.³⁷ Vor allem gab es bereits 2014 erste Genehmigungen³⁸, während es diese in Österreich erst ab 2016 gab. Zwar nahm die Bindungsquote im österreichischen OP bis Ende 2017 sprunghaft zu und man konnte sich von der Gruppe der Programme mit den niedrigsten Bindungsquoten deutlich absetzen. Dennoch hat sich dieser Aufholprozess bis Ende 2018 wieder abgeflacht und hat sich die Bindungsquote im Bereich des EU-Durchschnitts eingependelt.

Insgesamt zeigt sich demnach auch bei den Genehmigungen, dass diese **im gesamten EU-Durchschnitt eher verhalten** in die neue Periode gestartet sind. Das bestätigt die verzögernde Wirkung EU-weiter Faktoren. Aber auch hier wird ersichtlich, dass Ursachen für diese Verzögerungen auch im nationalen Kontext zu suchen sind. Denn immerhin war es für viele Programme durchaus möglich, unter den gegebenen Rahmenbedingungen von Beginn an hohe Bindungsquoten sicherzustellen.

4.1.3 Einhaltung der n+3-Regelung

Trotz des verhaltenen Starts in die Förderperiode hinsichtlich der Bindung und der Absorption der EFRE-Mittel ist es im österreichischen IWB/EFRE-Programm bisher gelungen, eine Aufhebung der Mittelbindung gemäß Artikel 136 ESIF-VO zu vermeiden. Wie aus der Tabelle 2 abzulesen

³⁷ Für den Stand mit Ende 2018 sind die Programme in Anhang 7 aufgelistet.

³⁸ Etwa das EFRE-OP Thüringen, mit einer Bindungsquote von 10,8% oder das EFRE-OP Nordrhein-Westfalen mit 2,9% im Jahr 2014.

ist, wurden die **abzurechnenden EFRE-Zielwerte der Jahrestanchen 2014 und 2015 knapp erreicht**. In den bisher vier eingereichten Zahlungsanträgen (jeweils zwei für das Geschäftsjahr 2017 und 2018) wurden insgesamt etwa 87,2 Mio. EUR an EFRE-Mitteln bei der Kommission abgerechnet.

Jahr n	Kumulierte EFRE-Mittelzuteilung ohne Leistungsreserve	Kumulierte EFRE-Vorschusszahlungen	Kumulierter, bis zum Jahr n+3 abzurechnender EFRE-Betrag	Kumulierter, tatsächlich abgerechneter EFRE-Betrag
2014	67.802.347,00	38.436.584,49	29.365.762,51	37.157.408,95
2015	136.962.132,00	52.298.959,23	84.663.172,77	87.203.366,45

Tabelle 2: n+3-Zielwerte und entsprechende Abrechnungen. Quelle: Verwaltungsbehörde. Eigene Darstellung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass **die n+3-Regelung bisher zwar eingehalten werden konnte, die Mittelbindung und vor allem die Mittelabsorption bisher jedoch unter den Erwartungen blieben** und es wohl vermehrter Anstrengungen im System bedarf, um auch künftig einen Mittelverfall zu vermeiden und dem Umsetzungs- bzw. Abrechnungsdruck aufgrund eines drohenden Mittelverfalls entgegenzuwirken.

Dieser Umstand überrascht insofern, als das österreichische Abwicklungssystem für das IWB/EFRE-Programm grundsätzlich über solide und erfahrene Strukturen aus den vergangenen Förderperioden verfügt. Ein Großteil der Akteure kann auf langjährige, erfolgreiche Erfahrung in der Abwicklung von Strukturfondsmitteln zurückblicken. Zudem überwiegen Maßnahmen im Programm, die bereits über längere Zeit erprobt sind. Grundlegend neue Ansätze bilden dagegen die Ausnahme im Programm bzw. entfallen auf solche nur vergleichsweise geringe Budgetvolumina. Auch der wirtschaftlich-konjunkturelle Kontext sollte kein Hindernis für eine raschere Umsetzung darstellen. So kann man in Österreich, nach einer Flaute ab 2012, ab 2016 wieder auf ein robustes Wirtschaftswachstum von über 2% des BIP (real) verweisen. 2017 liegt Österreich mit 2,7% sogar um 0,3%-Punkte über dem EU-28-Durchschnitt.³⁹

³⁹ (Eurostat, 2019).

Die Kernaussagen zusammengefasst:

- Die **Absorptions- und Bindungsquoten** des österreichischen IWB/EFRE-Programms liegen **unter den Erwartungen**. Die Absorptionsquote liegt im Jänner 2019 mit 20% knapp unter dem EU-Durchschnitt. Die Bindungsquote liegt mit 62% in etwa im EU-Durchschnitt.
- Die Mittelabsorption geht wesentlich schleppender vonstatten als in der alten Förderperiode, wo die Absorptionsquote zum Vergleichszeitpunkt um 17%-Punkte höher lag.
- Die Verzögerungen zeigen sich auch in anderen Mitgliedstaaten und **gehen zum Teil auf EU-weit wirkende Faktoren zurück**:
 - Späte Verabschiedung des EU-Legislativpakets
 - Neuer, schwieriger Benennungsprozess
 - Verzögerte Ausschöpfung und Abschlussverfahren der alten Periode
 - Neue Anforderungen aus EU-Vorgaben
- Ein **Mittelverfall aufgrund der n+3-Regel konnte bisher jedoch vermieden werden**.

4.2 Qualitative Analyse

4.2.1 Zeitverlauf und Meilensteine in der Programmvorbereitung

Ein systematischer Vergleich des Zeitverlaufs und der Meilensteine in der Programmvorbereitung und der ersten Phase der Programmumsetzung zwischen dem österreichischen IWB/EFRE-Programm und EFRE-Programmen anderer Mitgliedstaaten soll Anhaltspunkte für mögliche nationale Ursachen für die oben dargestellte, unter den Erwartungen liegende Bindungs- und Absorptionsquote liefern (s. Abbildung 9).

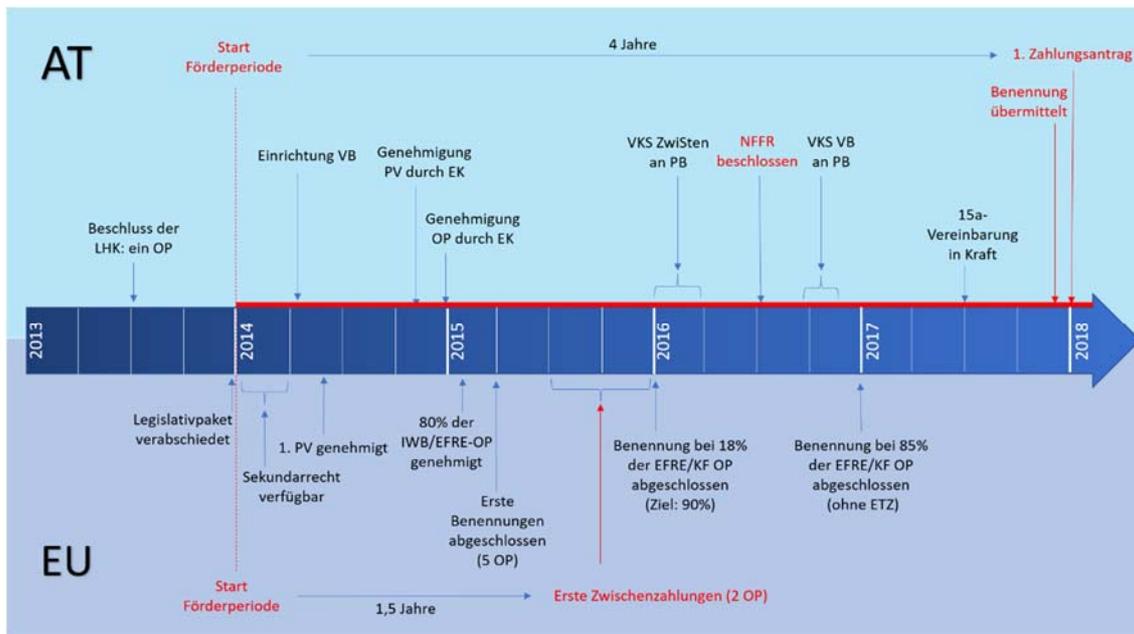


Abbildung 9: Meilensteine in der Programmvorbereitung und der ersten Phase der Programmumsetzung. Eigene Darstellung.

Die Verzögerungen in der Beschlussfassung des Gesetzgebungspakets der EU hatten auch Auswirkungen auf die Genehmigungen der Partnerschaftsvereinbarungen und der operationellen Programme. Formale Genehmigungen waren erst nach der Verabschiedung des Legislativpakets möglich. Die ersten formalen Einreichungen von Partnerschaftsvereinbarungen gab es daraufhin erst im Jänner 2014 (PL, FR, LV).⁴⁰ Die österreichische Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“ wurde im April 2014 eingereicht. Die erste Genehmigung seitens der Kommission gab es im Mai 2014 (DK). Weitere 8⁴¹ Partnerschaftsvereinbarungen wurden noch im ersten Halbjahr 2014 genehmigt. Der STRAT.AT 2020 wurde gemeinsam mit dem Großteil der restlichen Vereinbarungen im Oktober 2014 genehmigt, während die letzten Vereinbarungen schließlich auch bis Ende 2014 genehmigt wurden.

Die erste Einreichung des österreichischen IWB/EFRE-Programms erfolgte am 17. April 2014, die Genehmigung von der Europäischen Kommission am 16. Dezember 2014 – also etwa ein Jahr nach Beginn der Förderperiode.⁴² Die erste OP-Genehmigung der Förderperiode 2014-2020 erfolgte am 4. August 2014 (DK). Bis Februar 2015 waren letztlich 80% aller IWB/EFRE-Programme von der Europäischen Kommission genehmigt.⁴³

Was die Erarbeitung und Genehmigung der Partnerschaftsvereinbarungen sowie der Programme betrifft, zeigt sich auch hier eine allgemeine Verzögerung in den Mitgliedstaaten: In der vorangegangenen Förderperiode waren bis Ende des ersten Jahres (2007) bereits 98% der

⁴⁰ (Europäische Kommission, 2015b).

⁴¹ PL, LT, LV, SK, DE, EE, GR, ZY.

⁴² (ÖROK, 2015).

⁴³ (Europäische Kommission - DG Regional and Urban Policy, 2015).

Programme⁴⁴ genehmigt, in der aktuellen Periode aber nur 64%.⁴⁵ **In Österreich zeigten sich im Vergleich zu den restlichen Mitgliedsstaaten diesbezüglich keine zusätzlichen Verzögerungen.**

Die ersten nationalen Verzögerungen in Österreich zeigen sich hinsichtlich der Mittelbindung. In mehreren Mitgliedstaaten⁴⁶ wurden bereits im ersten Jahr der Förderperiode (2014) Mittel gebunden. Im österreichischen IWB/EFRE-OP dauerte es hingegen bis 2016, also mehr als zwei Jahre nach Start der Förderfähigkeit, bis erste Projekte genehmigt wurden. Die nationalen Förderfähigkeitsregeln (NFFR) stellen hierfür eine wesentliche nationale Rechtsgrundlage dar. Diese wurden jedoch erst am 11. Juli 2016 beschlossen. **Die Ursachen für den späten Start der Projektgenehmigungen und damit auch die vergleichsweise niedrige Bindungsquote liegen daher vor allem im Prozess der NFFR-Erarbeitung und dessen Rahmenbedingungen.**

Noch augenfälliger zeigt sich die nationale Verzögerung hinsichtlich der Absorption. Die ersten Zahlungsanträge für Zwischenzahlungen wurden bereits im zweiten Halbjahr 2015 an die Europäische Kommission gestellt. Das betraf ein OP aus Spanien (SME Initiative) sowie eines aus Estland.⁴⁷ Bis Ende 2016 gab es bereits in 107 EFRE-Programmen Zwischenzahlungen. Der erste Zahlungsantrag des österreichischen IWB/EFRE-OP wurde erst am 21.12.2017 gestellt – und damit vier Jahre nach Beginn der Förderperiode. Die massive Überschreitung des Zeitplans zeigt sich auch darin, dass das Wirkungsmonitoring des Bundes bereits für 2015 zwei abgewickelte Zahlungsanträge als Zielwert der Maßnahme 03.1 „Koordination der EU-Regionalförderungen, administrative Abwicklung des Europäischen Regionalfonds“ der UG 10 (Bundeskanzleramt) vorsah. Für 2016 wurde der Zielwert auf einen Antrag reduziert, was ebenfalls nicht erreicht wurde.⁴⁸

Gemäß Art.124 (1) ESIF-VO 2013 musste die Benennung der Bescheinigungs- sowie der Verwaltungsbehörde bei der Kommission vor der Einreichung des ersten Antrags auf Zwischenzahlung erfolgen. Aufgrund der späten Designierung konnte der erste Zahlungsantrag also erst sehr spät bei der EK eingereicht werden. Die Benennung erfolgte in fünf Programmen bereits bis Ende März 2015 (NL, EE). Der **Designierungsprozess dauerte allerdings vielerorts länger als geplant.** In ihrem Tätigkeitsbericht für 2015⁴⁹ bemerkt die GD REGIO hierzu:

“The designation process, which is a Member States responsibility, has taken up slower than expected in the year 2015, with only 52 programmes out of 283 ERDF/CF programmes having notified the designation of their programme authorities by the end of the year.”

Diese allgemeine Verzögerung betreffend die Designierung der Behörden zeigt sich auch darin, dass gemäß Planwerten der Kommission die Benennung der Behörden bis Jänner 2016 in 90% der Programme abgeschlossen hätte sein sollen. Tatsächlich waren zu diesem Zeitpunkt aber erst 18% der Programme mit den Designierungen durch. Bis Ende 2016 waren es 85%. Die

⁴⁴ EFRE und ESF, ohne ETZ-Programme.

⁴⁵ (Europäischer Rechnungshof, 2017).

⁴⁶ DE (NRW, Schleswig-Holstein, Thüringen), DK, FI, FR (Mayotte), PL (OP Digital).

⁴⁷ (Europäische Kommission - DG Regional and Urban Policy, 2016).

⁴⁸ (Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, 2019).

⁴⁹ (Europäische Kommission - DG Regional and Urban Policy, 2016).

Benennung der österreichischen Behörden erfolgte jedoch erst am 21.11.2017 und damit, im Vergleich mit anderen Programmen, außerordentlich spät. **Damit drängt sich der Designierungsprozess und dessen Rahmenbedingungen in Österreich als eine potenzielle Ursache für den vergleichsweise geringen Auszahlungsstand im österreichischen IWB/EFRE-OP auf.**

Zusammenfassend können aus der Analyse des Zeitverlaufs und der Meilensteine folgende Feststellungen abgeleitet werden:

- Die Genehmigung des STRAT.AT 2020 sowie des IWB/EFRE-Programms erfolgten – analog der Verspätung des Legislativpakets der EU – etwa 6 Monate später als in der vorangegangenen Förderperiode. Damit lag man im EU-weiten Länder- bzw. Programmvergleich dennoch im guten Mittelfeld, weil vielerorts Verzögerungen zu verzeichnen waren.
- Die Herstellung der formalen Erfordernisse für die (finanzielle) Programmumsetzung erfolgte in vielen Mitgliedstaaten verspätet. Das betrifft in erster Linie die Designierung der Behörden. Im österreichischen IWB/EFRE-OP zeigt sich diesbezüglich jedoch eine außerordentlich lange Verzögerung.
- Trotz der offensichtlich schwierigen EU-weiten Bedingungen in Form komplexer Vorgaben und Anforderungen waren dennoch mehrere Mitgliedstaaten in der Lage, überaus rasch die nötigen Voraussetzungen für eine planmäßige Programmumsetzung zu schaffen. Damit bestätigt sich die Bedeutung nationaler Gegebenheiten und Rahmenbedingungen für die rechtzeitige Implementierung der Programme.
- In Österreich fallen besonders die langen Prozesse zur Erstellung der NFFR sowie zur Designierung ins Auge und stellen damit weitere Anhaltspunkte zur Analyse der zugrundeliegenden Ursachen für die Verzögerungen im österreichischen IWB/EFRE-OP dar.

4.2.2 Grundlegende Herausforderungen des österreichischen Governance-Systems

Wie hier gezeigt werden wird, sind die im vorigen Kapitel erörterten Verzögerungen im System des österreichischen IWB/EFRE-Programms, v.a. hinsichtlich der Erstellung der NFFR und der Benennung der Behörden, Manifestationen tiefer liegender Ursachen, die großteils wiederum auf zwei grundlegende Herausforderungen zurückzuführen sind, mit denen sich das österreichische Governance-System seit jeher konfrontiert sieht, deren Auswirkungen sich aber im Laufe der Förderperioden aufgrund stetig steigender Anforderungen an das System laufend verstärkt haben. Das Ursachen-Wirkungsgefüge rund um den späten Start der Programmumsetzung in Österreich wurde im Rahmen der Interviews mit den Programmbehörden herausgearbeitet und in bisherige, bestehende Befunde⁵⁰ zum System eingebettet.

Herausforderung: Gemeinsame Systemverantwortung

Als eine unmittelbare Ursache für den späten Start der Programmumsetzung konnten die **späten Entscheidungen hinsichtlich maßgeblicher Festlegungen zur nationalen**

⁵⁰ Siehe etwa (EPRC, 2008), (Gruber, 2015), (Metis, 2013), (ÖAR, 2009), (Österreichischer Rechnungshof, 2013), (Österreichischer Rechnungshof, 2017).

Förderabwicklung, bspw. der strukturellen Gestaltung des IWB/EFRE-Abwicklungssystems, identifiziert werden. So wurde die Entscheidung, ein gemeinsames Programm anstatt neun regionaler Programme zu etablieren, erst durch einen Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 9. Juli 2013 getroffen. Dann erst folgten weitere Beschlüsse der ÖROK-Stellvertreterkommission zu Organisationsstrukturen und Ressourcen in deren Sitzung vom 7. November 2013, also zwei Monate vor Beginn der Förderperiode. Erst nach diesen Festlegungen konnten weitere rechtliche Rahmenbedingungen erarbeitet und finalisiert werden, etwa die 15a-Vereinbarung⁵¹ über das Verwaltungs- und Kontrollsystem vom 22. Juni 2017 oder auch die Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Verwaltungsbehörde und den programmverantwortlichen Landesstellen sowie den zwischengeschalteten Stellen.

„Wir haben uns spät dazu entschieden zu zentralisieren. Die Entscheidung hätte 2012 oder schon 2011 getroffen werden müssen.“

„Die Entscheidung für ein österreichweites Programm ist relativ spät gefallen. Damit war Vieles lange unklar und unscharf.“

Diese (zu) späten Entscheidungen sind wiederum auf die **komplexen Verhandlungs- und entsprechend langen Entscheidungsfindungsprozesse** zurückzuführen, die mindestens 1,5 Jahre⁵² gedauert haben. Dabei musste immerhin ein Konsens zwischen neun Bundesländern hergestellt werden, die jeweils ihre eigenen Interessen vertraten und auch versuchten, in diesen Verhandlungen individuelle Vorteile zu generieren. Dabei waren teilweise auch politische Blockadehaltungen ein Mittel zum Zweck. Ein befürchteter Kompetenz- oder Machtverlust seitens der Länder hat die Entscheidungsfindung weiter erschwert, vor allem bei Ländern mit substanziellen EFRE-Budgets.

Die komplexen Verhandlungs- und langen Entscheidungsfindungsprozesse im System sind wiederum das Resultat der **institutionellen und administrativen Rahmenbedingungen in Österreich** (s. auch Kapitel 2.3). Zum einen werden die Aufgaben der Gesetzgebung, Vollziehung und Finanzwirtschaft entsprechend dem bundesstaatlichen Prinzip zwischen den Bundesländern und der gesamtstaatlichen Regierung geteilt. Bund und Länder stellen dabei – mit Ausnahme der verfassungsrechtlichen Ebene – gleichberechtigte Partner dar, was eine weisungsfreie Zusammenarbeit erforderlich macht. Damit treten Koordination und Kooperation als Instrumente der gebietskörperschaft-übergreifenden Zusammenarbeit als Ersatz für zentralistische Anordnungen ins Zentrum.

Zum anderen sind Struktur- und Regionalpolitik in Österreich kein eigener Kompetenztatbestand des B-VG. Diesbezügliche Aufgaben werden vielmehr ohne formalrechtlich geregelte Zusammenarbeit von mehreren Bundesministerien und den Bundesländern wahrgenommen, und sind somit auch auf verschiedenen Verwaltungsebenen angesiedelt, was eine intensive Koordination und Kooperation über Verwaltungsebenen nötig macht.

Österreich blickt bezüglich dieser informellen Koordinations- und Kooperationsleistung auf eine lange, auch erfolgreiche Tradition zurück. Der ÖROK kommt als Koordinierungsplattform diesbezüglich seit dem EU-Beitritt Österreichs für Themen der EU-Regionalpolitik eine wesentliche Bedeutung zu. Dennoch **stößt das System, das auf informeller,**

⁵¹ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ für die Periode 2014 – 2020.

⁵² S. Interview L10_14.

verwaltungsebenen-übergreifender Koordination und Kooperation beruht, durch die steigenden formalen Anforderungen der EU an die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme an seine Grenzen, wenn es um effiziente Entscheidungsfindungen geht.

Der hier dargestellte Ursachen-Wirkungskomplex (s. Abbildung 10) kann als „**gemeinsame/geteilte Systemverantwortung**“ tituliert werden und trägt am Ende des Tages zu späten Entscheidungen im System bei, was den Aufbau des Governance-Systems für die Förderperiode 2014-2020 verzögerte und sich letztlich auch in den verhaltenen Absorptionsstatistiken zu Buche schlägt.

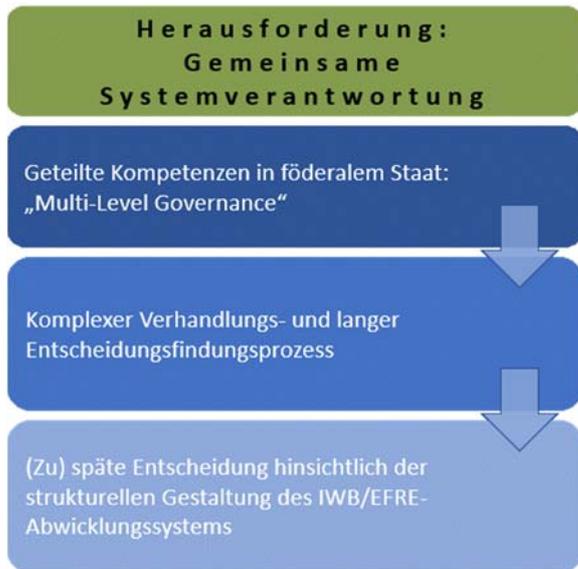


Abbildung 10: Wirkungsgefüge der Herausforderung „gemeinsame Systemverantwortung“. Eigene Darstellung.

Herausforderung: Dezentralität

Als eine zweite unmittelbare Ursache für den späten Start der Programmumsetzung wurden die **späten Projektgenehmigungen** identifiziert. Diese gab es, wie oben dargestellt, erst ab Mitte 2016.

Der späte Genehmigungsstart geht auf zwei in Wechselwirkung stehende Ursachen zurück: Zum einen bestand bei den ZwiSten sehr **lange Rechtsunsicherheit** hinsichtlich der Förderfähigkeit von Kosten. Diese Rechtsunsicherheit bestand deshalb, weil die relevanten (Rechts-)Grundlagen lange nicht in ihrer finalen Fassung zur Verfügung standen. Das betrifft in erster Linie die NFFR, aber auch die VKS-Beschreibung. Damit konnten die NFFR auch nicht rechtswirksam auf die ZwiSten überbunden werden.

Während die Förderstellen in den vorangegangenen Förderperioden durchaus bereits vor der Fertigstellung bzw. Überbindung der nationalen Förderfähigkeitsregeln mit den Genehmigungen begonnen hatten, so wurde diese Vorgangsweise in der Förderperiode 2014-2020 strikt vermieden. Diese **restriktive Haltung der ZwiSten geht auf die Prüferfahrungen aus der letzten Periode zurück**, wo ein „Umsetzungsbeginn unter Vorbehalt“, also Projektgenehmigungen vor der rechtmäßigen Überbindung der NFFR auf die ZwiSten, von

Prüfinstanzen⁵³ beanstandet wurde. Diese Prüferfahrungen stehen daher, neben der Rechtsunsicherheit, unmittelbar und ursächlich mit den späten Genehmigungen in Verbindung.

„[...] Wir hatten die Probleme aus der vergangenen Periode am Tisch und sagten, das darf uns nicht noch einmal passieren.“

„Wir alle haben gewisse Sorgen aus der Vergangenheit mitgenommen und haben gesagt, solange die Rahmenbedingungen nicht stehen, wollen wir nicht genehmigen.“

Die Ursache für die späte Fertigstellung der relevanten (Rechts-)Grundlagen (NFFR, VKS-Beschreibung) waren die überaus **intensiven Verhandlungsprozesse** zwischen den beteiligten Systemakteuren⁵⁴. Im Verhandlungsprozess zur Gestaltung der Grundlagen lassen sich mehrere Variablen ausmachen, die zur Komplexität des Prozesses beigetragen haben:

- **Verteidigung der „Heimsysteme“ der einzelnen ZwiSten** (s. auch Kapitel 4.2.5.2)

Im Gegensatz zu früheren Förderperioden mit neun Regionalprogrammen erfordert ein gemeinsames OP, mehr noch als früher, eine Harmonisierung des VKS – zumindest in den wesentlichen Bereichen. Dafür kommen grundsätzlich zwei Herangehensweisen in Frage: Zum einen könnte ein einziges, gemeinsames EFRE-Fördersystem etabliert werden, das neben den jeweiligen nationalen Fördersystemen der ZwiSten (Heimsysteme) besteht, und über das die EU-kofinanzierten Projekte mit einheitlichen Regeln und Prozeduren abgewickelt werden. Diese Herangehensweise wurde bisher abgelehnt, da ZwiSten dadurch zwei unterschiedliche Regime bedienen müssten, was mit entsprechendem Aufwand verbunden wäre.⁵⁵ Zum anderen, so wird argumentiert, rechtfertigt das geringe Volumen der EU-Mittel im Vergleich zu den nationalen Regionalförderbudgets kein eigenständiges, paralleles EU-Fördersystem. Wenn EU-Mittel alternativ aber über bestehende nationale Fördersysteme abgewickelt werden sollen, dann kann eine Harmonisierung nur über einen Angleich der bestehenden nationalen Heimsysteme der involvierten ZwiSten bewerkstelligt werden. Derer gibt es jedoch viele, und noch dazu von ihrem administrativ-organisatorischen Wesen her sehr unterschiedliche. So sind derzeit Verwaltungseinheiten der Länder, ausgegliederte Gesellschaften des Bundes und der Länder oder auch Banken als ZwiSten tätig. Auch die Projekt- bzw. Maßnahmentypen, die abgewickelt werden, sind durchaus heterogen. Für eine **Harmonisierung des VKS bedarf es daher eine teilweise Änderung der nationalen Heimsysteme, was mit administrativem Aufwand für die ZwiSten einhergeht**, sowie gegebenenfalls ein Abgehen von gewohnten administrativen Routinen. Beides führt zu grundsätzlich nachvollziehbarem Widerstand der ZwiSten, der die Verhandlungen, vor allem im Kontext der VKS-Beschreibung, schwierig gestaltete.

- **Aufeinandertreffen konträrer Standpunkte** (s. auch Kapitel 4.2.5.2)

Im Prozess der NFFR-Erstellung vertraten die ZwiSten, aber auch andere Systemakteure, unterschiedliche, sogar konträre Standpunkte, was die grundlegende Gestaltung der NFFR betrifft. Während die einen auf möglichst **hohe Rechtssicherheit** bedacht waren, was durch konkrete und möglichst detaillierte Regelungen und Festlegungen erreicht werden sollte, verfolgten andere die Absicht, die Grundlagen für die Abwicklung **möglichst einfach** zu

⁵³ S. etwa (Österreichischer Rechnungshof, 2009).

⁵⁴ Das betrifft vor allem die Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde (als prozessverantwortliche Stelle), Prüfbehörde, BMF und ZwiSten.

⁵⁵ Viele ZwiSten streben grundsätzlich eine „One-size-fits-all-Lösung“ an.

gestalten, was wiederum durch eine weitgehende Vermeidung von detaillierten Vorgaben bzw. Regelungen erreicht werden sollte. Diese divergierenden Ansichten treten teilweise auch zwischen den Funktionen der Projektgenehmigung einerseits und der Verwaltungsprüfung andererseits auf. Diese unterschiedlichen Auffassungen machten eine Kompromisslösung nötig, die nur äußerst schwierig herzustellen war.

„Man kann schon sagen, es gibt die Lager ,eher weniger Regeln, regeln wir nicht zu viel‘ versus ,sind wir doch auf der sicheren Seite und regeln wir das gut.“

„Die Lager ziehen sich durch. Das war nicht nur bei den NFFR so. Das Lager das ,gerne mehr Flexibilität hat‘ versus das Lager ,bitte gebt uns genau vor wie wir Prüfen sollen‘. Das ist ein Spannungsfeld, das wir überall haben.“

- **Prüferfahrungen befördern das Streben nach Rechtssicherheit** (s. auch Kapitel 4.2.6.2)

Gegen Ende der letzten Förderperiode 2007-2013 gab es vermehrt Prüffeststellungen im System.⁵⁶ Diese Erfahrungen haben bei vielen ZwiSten, aber auch bei den Programmbehörden, das **Streben nach Rechtssicherheit ins Zentrum gerückt**, was sich auch in den NFFR widerspiegelt. So wurden bestimmte Festlegungen in den NFFR getroffen, die der Rechtssicherheit dienen sollten, bspw. zum Nachweis der Preisangemessenheit von Kosten. Solche Festlegungen sind von Teilen der Betroffenen als zu aufwendig und damit auch praxisuntauglich eingeschätzt worden, was den Widerstand bestärkt hat und nicht zuletzt auch auf die Unterschiedlichkeit der ZwiSten und deren umzusetzenden Maßnahmen zurückzuführen ist.

- **Notwendige Kohärenz der Rechtsgrundlagen**

Gemäß Art. 45 (1) ESIF-VO 2013 wird die Förderfähigkeit der Ausgaben bis auf wenige Ausnahmen durch nationale Regelungen festgelegt. Nachdem der EFRE in Österreich in das nationale Fördersystem integriert ist, gilt es, eine Reihe von Regelungen zu beachten, die teilweise in einem hierarchischen Verhältnis stehen, etwa die NFFR, ARR, spezifische Förderrichtlinien der Länder und des Bundes. Um eine Einhaltung dieser Regelungen gewährleisten zu können, müssen diese widerspruchsfrei gestaltet sein. Nachdem es diesbezüglich in der Vergangenheit immer wieder zu Beanstandungen⁵⁷ kam, wurde in der Vorbereitung der aktuellen Periode entsprechendes Augenmerk darauf gerichtet, was sich als besonders zeitintensiv herausstellte.

Letztlich wurzeln die **Ursachen dieser intensiven, und von den Akteuren auch als mühsam empfundenen Verhandlungsprozesse und damit der späten Projektgenehmigungen in der Pluralität und Diversität der EFRE-Systemakteure mit ihren individuellen Interessen und heterogenen Fördersystemen**. Und diese Rahmenbedingungen sind das Resultat der Integration der EU-Förderung in das bestehende, nationale, dezentral aufgesetzte Fördersystem in Österreich. Der hier dargestellte Wirkungskomplex (s. Abbildung 11) kann als „**Dezentralität**“ benannt werden und stellt eine weitere, grundlegende Herausforderung für das österreichische

⁵⁶ Zwischen 2010 und 2015 gab es mehrere Unterbrechungen/Aussetzungen der Zahlungen sowie Vorbehalte wegen Schwächen des VKS und einer zu hohen Fehlerrate.

⁵⁷ S. etwa (Österreichischer Rechnungshof, 2013): „*Der RH kritisierte die mangelnde Kohärenz der Bestimmungen in den nationalen Regelungen (Förderrichtlinien und NFFR).*“

Governance-System dar, die gerade im Lichte eines gemeinsamen Programms immer mehr und immer schwierigere Kompromisslösungen zwischen den beteiligten Systemakteuren erfordert.

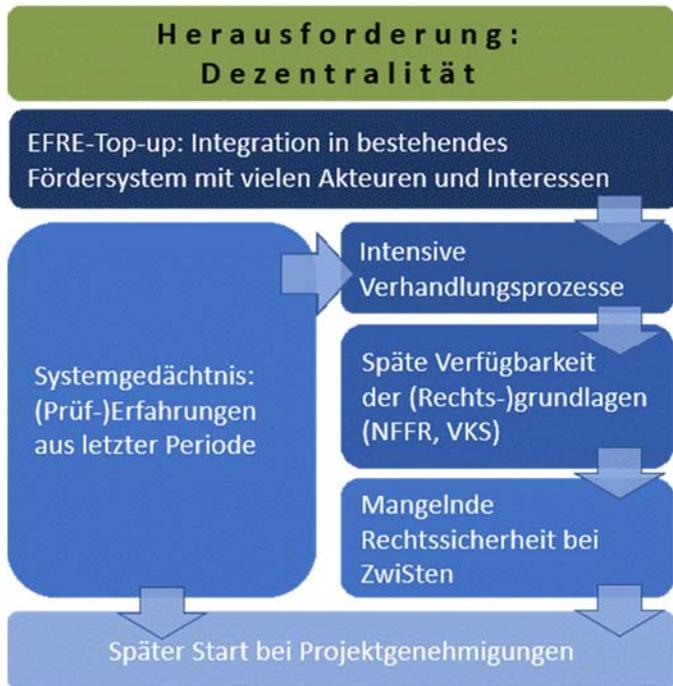


Abbildung 11: Wirkungsgefüge der Herausforderung „Dezentralität“. Eigene Darstellung.

4.2.3 Zusammenschau zu den Verzögerungsfaktoren und Ausblick

Wie in den vorhergehenden Kapiteln gezeigt wurde, liegen die Gründe für die Verzögerungen in der Programmumsetzung sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene. Im Folgenden soll eine Einschätzung geschehen, ob bzw. in welchem Umfang diese Faktoren auch für den Übergang zur kommenden Programmperiode 2021-2027 einschränkend auf den rechtzeitigen Start des Programms wirken könnten.

Faktoren auf EU-Ebene:

- **Späte Verabschiedung des Legislativpakets zur Kohäsionspolitik**

Die zeitlichen Auswirkungen hierbei sind im Vergleich zu den anderen Faktoren als eher mäßig einzuschätzen. Die Verzögerung belief sich auf sechs Monate. Die Kommission hat für die kommende Periode Maßnahmen gesetzt, damit die Programmumsetzung rechtzeitig beginnen kann.

„Die rechtzeitige Vorlage von Gesetzgebungsvorschlägen zur Kohäsionspolitik hat für die Kommission Priorität.“⁵⁸

So wurden die Vorschläge der Kommission für den Gesetzesrahmen der Förderperiode 2021-2027 bereits am 29. Mai 2018, also 30 Monate vor Beginn der Förderperiode präsentiert.

⁵⁸ (Europäischer Rechnungshof, 2017).

Ausschlaggeben für den rechtzeitigen Start der neuen Programme wird auch der Zeitpunkt der Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen sein. Aktuell zieht die Kommission eine ermutigende Bilanz über die bisherigen Fortschritte bei den Verhandlungen. Dazu EU-Kommissar G. Oettinger in einer Presseaussendung⁵⁹:

„Dank der ausgezeichneten Arbeit des bulgarischen und des österreichischen Ratsvorsitzes wurden bereits beispiellose Fortschritte bei den Verhandlungen über den nächsten langfristigen EU-Haushalt erzielt.“

Die Kommission sieht vor, dass eine politische Einigung auf der Tagung des Rates im Oktober 2019 zustande kommt. Damit wäre aus Sicht der Kommission eine Annahme bis Ende 2019 möglich⁶⁰ und eine im Vergleich zur Periode 2014-2020 frühzeitige Verabschiedung des Legislativrahmens für die Kohäsionspolitik wäre abzusehen. Eine ähnliche **Verzögerung wie zuletzt wäre hier also nicht mehr zu erwarten**. Zudem wurde die Anzahl der Dokumente des Sekundärrechts für die ESIF von 50 auf 9 reduziert.⁶¹

- **Neue Anforderungen aus den EU-Verordnungen bzw. neuer Benennungsprozess der nationalen Behörden**

Der Prozess zur Benennung der Behörden war in der Periode 2014-2020 eine große Herausforderung für viele Mitgliedstaaten und Programme und hat ganz wesentlich zur Verzögerung in der Umsetzung der Programme beigetragen, vor allem auch in Österreich. Die Kommission hat darauf reagiert und das Benennungsverfahren, wie es die ESIF-VO 2013 vorsah, für die kommende Förderperiode aufgehoben. So werden bestehende Systeme für den nächsten Programmplanungszeitraum größtenteils übernommen werden können, ohne dass erneut ein Benennungsverfahren durchgeführt werden muss. Dafür sollen frühe Systemprüfungen die nötige Sicherheit herstellen. Es wird erwartet, dass die Weiterführung der Behörden zu einem schnelleren Anlaufen der Programme beitragen wird. Neben dem Wegfall des Benennungsverfahrens sehen die Verordnungen weitere Vereinfachungen vor. So gibt es einen einheitlichen Rechtsrahmen mit kürzeren und klareren Formulierungen. Des Weiteren gibt es weniger Ex-ante-Konditionalitäten (20 statt 40 im Zeitraum 2014-2020) und diese sind klarer, greifbarer und einfacher messbar als bisher. Auch die Programmplanung wird vereinfacht, indem es beispielsweise keinen gemeinsamen strategischen Rahmen mehr geben wird, kürzere Programme und eine straffere Interventionslogik. Die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen wird forciert sowie die Option von nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen eingeführt. Die leistungsgebundene Reserve wird ebenfalls abgeschafft. Die „**kritischen**“ **Anforderungen der letzten Periode wurden demzufolge entschärft**. Eine verzögernde Wirkung wie zuletzt sollte daher unwahrscheinlich sein.

- **Verzögerungen bei der Ausschöpfung der EU-Mittel und bei den Abschlussverfahren für den vorangehenden Programmplanungszeitraum**

Die Überlappung der Förderperioden und die daraus zu erwartenden resultierenden Verzögerungen im Programmstart 2021-2027 stellen auch künftig ein relevantes Risiko für das österreichische IWB/EFRE-OP dar. Die zeitliche Überlappung ist durch die n+3-Regelung der aktuellen Periode 2014-2020 sogar noch größer als zuletzt. Der derzeitige niedrige

⁵⁹ (Europäische Kommission, 2018b).

⁶⁰ (Europäische Kommission, 2018c).

⁶¹ (Europäische Kommission, 2018)

Absorptionsstand lässt erwarten, dass die Genehmigungsarbeit für die Periode 2014-2020 noch weit in den Zeitraum der kommenden Förderperiode weitergeführt werden wird. Das Abwicklungssystem wird daher vermutlich bis 2023 mit Genehmigungen beschäftigt sein und anschließend noch weitere ein bis zwei Jahre mit den Abschlussarbeiten der Förderperiode 2014-2020 zu tun haben. Dies lässt einen **erhöhten Verwaltungsaufwand für den Überlappungszeitraum erwarten**. Die Verfügbarkeit von Humanressourcen stellt diesbezüglich die zentrale Herausforderung dar, der es gilt, rechtzeitig und angemessen zu begegnen. Die jährliche Annahme der Rechnungslegung, wie es in der aktuellen Förderperiode der Fall ist, könnte jedoch die zu erwartenden Belastungen durch die Abschlussarbeiten einigermaßen reduzieren.

Faktoren auf nationaler Ebene:

- **Verzögerte Entscheidungen aufgrund geteilter Systemverantwortung**

An den Rahmenbedingungen der geteilten Systemverantwortung, insbesondere den rechtlich-institutionellen Gegebenheiten, und den für das Governance-System daraus resultierenden Herausforderungen hat sich seit der letzten Förderperiode nichts Grundlegendes geändert. Sofern es künftig tiefergreifender Änderungen des Systems bedarf, so sind nach wie vor langwierige Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse zu erwarten. Es gibt bis dato keinen (neuen) Mechanismus, der eine raschere Einigung der beteiligten Akteure erwarten ließe. Diese mögliche Gefahrenquelle für eine neuerliche Verzögerung des Programmstarts ist darum nach wie vor gegeben. Allerdings würde diese nur dann tragend werden, wenn ähnlich grundlegende Entscheidungsfindungen wie zu Beginn der aktuellen Förderperiode nötig werden würden, wo es im Kontext der „Reformagenda“ doch erhebliche strukturelle Änderungen des Systems gab (s. Kapitel 4.2.5.1). Nachdem von den Systemakteuren aktuell aber, sowohl in struktureller als auch prozessualer Hinsicht, Kontinuität erhofft und eingefordert wird, wären Entscheidungen ähnlicher Tragweite in näherer Zukunft wohl nicht zu erwarten.

- **Später Start aufgrund komplexer Verhandlungsprozesse im dezentralen Akteursystem**

Die Verhandlungen im Zuge der VKS- sowie NFFR-Erstellung hatten eine besonders weitgreifende verzögernde Wirkung. Auch diesbezüglich gab es keine entscheidenden bzw. radikalen Änderungen. Die EFRE-Förderungen werden nach wie vor über ein national bestehendes, dezentrales Fördersystem umgesetzt. Entsprechend breit und unterschiedlich sind die Interessen, Logiken und Routinen der beteiligten Systemakteure, die es auch in Zukunft zu berücksichtigen gilt. Grundsätzlich sind also nach wie vor verzögernde Wirkungen aus diesen Rahmenbedingungen möglich und erwartbar. Allerdings kam es auch hier im Rahmen der Reformagenda zumindest zu einer Reduktion der beteiligten ZwiSten, was grundsätzlich eine Vereinfachung des Systems darstellt. Zudem waren die umfassenden Verzögerungen in diesem Bereich auch, und vor allem, auf die Umstellung von neun Regionalprogrammen auf ein gemeinsames Programm und die dadurch notwendigen erstmaligen und „außerordentlichen“ Harmonisierungs- und Standardisierungsbemühungen zurückzuführen. Auch die neu eingerichtete Verwaltungsbehörde musste sich die für die Erfüllung ihrer neuen Aufgaben notwendigen Ressourcen – sowohl in personeller Hinsicht als auch bezüglich der praxisrelevanten Erfahrungen – erstmals aneignen, was doch einiges an Zeit in Anspruch genommen hat. Wenngleich also keine radikalen Änderungen hinsichtlich des dezentralen Akteursystems und der Top-up-EFRE-Förderung stattfanden, so waren die stark verzögernden

Wirkungen aus diesen Gegebenheiten zumindest zum Teil auf eine außerordentliche Situation am Übergang zur aktuellen Förderperiode zurückzuführen (d.h. erstmals ein gemeinsames Programm, neue Verwaltungsbehörde). Positiv sind auch die aus diesem Prozess gemachten Erfahrungen der beteiligten Akteure hervorzuheben, die ohne Zweifel einen effizienteren Umgang mit einer vergleichbaren Situation ermöglichen würden. Verzögerungen sind hier also grundsätzlich nicht ausgeschlossen, deren Auswirkungen werden aber, sofern sie zu verzeichnen sind, vermutlich nicht in dem Maße auftreten, wie zuletzt.

- **Systemgedächtnis: (Prüf-)Erfahrungen aus letzter Periode**

Die Auswirkungen der Prüferfahrungen gegen Ende der Förderperiode 2007-2013 hatten deutliche, nachteilige Auswirkungen auf den Programmstart der aktuellen Periode, weil diese, wie oben beschrieben, die Grundhaltung der Förderstellen im Rahmen der Verhandlungsprozesse zum VKS und vor allem den NFFR stark beeinflusst haben. Wie jedoch noch gezeigt werden wird, sind diese Prüferfahrungen auf Basis von Umständen zustande gekommen, die nicht als systemimmanent betrachtet werden können. Vielmehr waren diese einer Situation zuzuschreiben, die als Ergebnis kumulierter Unzufriedenheit und Überdross mehrerer Systemakteure aufgrund bestimmter Erfahrungen verstanden werden kann (s. Kapitel 4.2.6.2). Dementsprechend kann man von einem „Ausnahmestand“ sprechen. Die diesbezüglichen Rahmenbedingungen haben sich mittlerweile geändert. Dazu haben sowohl die Maßnahmen der Reformagenda beigetragen, indem einzelne Systemakteure ihre Tätigkeit als Förderstelle eingestellt haben, als auch personelle Veränderungen, die sich positiv auf die Funktionalität des Gesamtsystems auswirken können. Eine aktuell positivere Grundstimmung im System kann auch dazu beitragen, dass besonders restriktive, sicherheitsbedachte Haltungen einzelner ZwiSten sich gegenüber praktikablen Herangehensweisen in der Programmumsetzung weiter öffnen. Dies ließe einen rascheren Start bei den Projektgenehmigungen erwarten. Ein weiterer Aspekt, der für eine abgeschwächte Wirkung dieses Faktors spricht, ist die Tatsache, dass sowohl die NFFR als auch das VKS in ihren Kernbestandteilen für die neue Periode übernommen werden können. Die diesbezüglichen Verhandlungen bauen also bereits auf den Errungenschaften der letzten Periode auf und müssen in vielerlei Hinsicht nicht mehr in einer vergleichbaren Grundsätzlichkeit geführt werden. Zusammengefasst kann also festgehalten werden, dass Prüferfahrungen – oder allgemeiner, die Erfahrungen in der Zusammenarbeit der ZwiSten und der VB mit der Prüfbehörde – ein gewichtiger Faktor für die Funktionalität des Governance-Systems sind. Dass diese sich seit der letzten Periode wesentlich verbessert haben, dafür sprechen sowohl die Ergebnisse der Interviews als auch die Ergebnisse der Prüfungen selbst.

Ein großer Teil der Ursachen, die zum späten Start des IWB/EFRE-Programms beigetragen haben, vor allem jene auf nationaler Ebene, sind also nach wie vor existent. Allerdings ist der teilweise beträchtliche Umfang ihrer Auswirkungen in der Vergangenheit oft auf außerordentliche – im Sinne von singulären – Gegebenheiten zurückzuführen. Auch hat sich das System weiterentwickelt und ist dementsprechend resilienter gegenüber nachteiligen Einflüssen aus den genannten Bereichen (z.B. durch die Reformagenda). Für die Zukunft bedeutet das, dass man sich der Relevanz dieser Faktoren bewusst sein sollte und diese auch in der Systemarbeit berücksichtigen muss. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf den potenziellen Verwaltungsaufwand gerichtet werden, der durch die Überlappung der Förderperioden zu erwarten ist, als auch auf die Zusammenarbeit der Systemakteure im Geiste eines „gemeinsamen Systems“ mit geteilten Zielsetzungen und Erwartungen. Ferner müssen die Weichenstellungen für die Systemgestaltung wesentlich früher hergestellt werden als dies zuletzt der Fall war. Damit

können vergleichbare Verzögerungen in der Startphase der kommenden Periode verhindert werden.

4.2.4 Umsetzungsgeschwindigkeit und deren Einflussfaktoren

Die oben dargestellten Ursachen haben sich in erster Linie auf den Zeitpunkt des Programmstarts ausgewirkt. Der späte Start der Programmumsetzung an sich ist verständlicherweise ein Grund für den unter den Erwartungen liegenden Umsetzungsstand des österreichischen IWB/EFRE-Programms – sowohl was die Genehmigungen betrifft als auch bezüglich der Auszahlungen. Daneben wurden noch weitere Faktoren identifiziert, die Einfluss auf die Geschwindigkeit der Programmumsetzung haben und die in diesem Kapitel beschrieben werden.

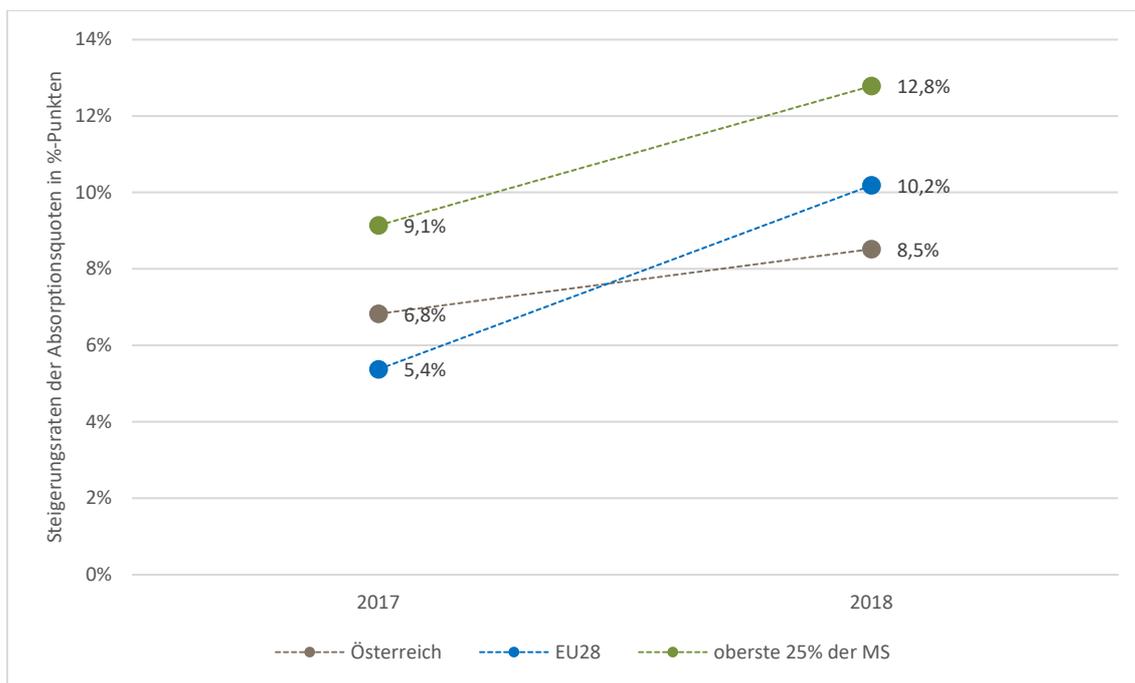


Abbildung 12: Steigerungsraten der Absorptionsquoten 2017 und 2018 im Vergleich. Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.
Lesebeispiel: Im Laufe des Jahres 2017 ist die Absorptionsquote im österreichischen IWB/EFRE-OP um 6,8%-Punkte gestiegen.

Die Abbildung 12 zeigt die Steigerungsraten der Absorptionsquoten in den Jahren 2017 und 2018, also für jene Jahre, in denen es im österreichischen IWB/EFRE-OP bereits Anträge für Zwischenzahlungen gab. 2017 stieg die Absorptionsquote in Österreich von 4,7% auf 11,5%. Das entspricht einer Steigerung um 6,8%-Punkte. Damit lag die Steigerung über jener des EU28-Durchschnitts, was darauf zurückzuführen ist, dass im österreichischen IWB/EFRE-OP 2017 der erste Zwischenzahlungsantrag gestellt wurde und somit der Rückstau der ersten vier Jahre abgebaut wurde. Die **Steigerungsraten im österreichischen Programm ist dann für 2018 auf 8,5%-Punkte abgefallen, und lag damit wieder unter dem EU28-Durchschnitt.** Die Steigerungsraten der „besten“ 25% der Mitgliedstaaten liegen deutlich über jenen des österreichischen IWB/EFRE-OP. Das bedeutet, dass die Auszahlungen im österreichischen

IWB/EFRE-OP auch nach dem endgültigen Start des Programms langsamer anlaufen als im EU-weiten Durchschnitt.⁶² Dafür ließen sich mehrere Ursachen identifizieren:

- **Teilweise selektive Gestaltung der IWB/EFRE-Förderung**

Im Zuge einer EFRE-Kofinanzierung werden gewisse Kostentypen als nicht förderfähig eingestuft, die im Rahmen einer nationalen Förderung jedoch großteils förderfähig sind.⁶³ Das betrifft beispielsweise Tagesgelder für Reisen, die gemäß NFFR grundsätzlich nicht EFRE-förderfähig sind. Teilweise werden im Rahmen von Wirtschaftsstrukturförderungen etwa auch keine baulichen Maßnahmen in Unternehmen, Fahrzeuge, oder mobile bzw. gebrauchte Maschinen gefördert, sondern nur (stationäre) Maschinen und Ausstattung, um den Aufwand der Abrechnung zu reduzieren und die Prüfungsmöglichkeiten sicherzustellen. Im Forschungsbereich sind etwa Eigenleistungen nicht förderfähig, die Nutzung bestehender Infrastruktur ist nur eingeschränkt möglich. Damit ist eine kostendeckende Förderung für Unternehmen im Forschungsbereich kaum erreichbar. Personalkosten werden teilweise nur dann EFRE-gefördert, wenn die entsprechenden Mitarbeiter zu 100% im geförderten Projekt tätig sind, da die Abrechnung, vor allem der Nachweis der Lohnnebenkosten, ansonsten zu aufwendig bzw. unsicher in der Prüfung wäre. Das stellt für kleinere Vorhaben fallweise ein Problem dar. Im Falle notwendiger Projektänderungen stellt sich die EFRE-Förderung auch als äußerst unflexibel dar. Gerade im Bereich der betrieblichen Forschungsförderung ist jedoch öfters mit solchen Änderungen zu rechnen, da diese Art von Vorhaben im Vorhinein kaum bis ins Detail planbar ist. Das betrifft sowohl Inhalte bzw. Ergebnisse als auch das einzusetzende Personal. Im Rahmen nationaler Förderungen bestehen diesbezüglich eher pragmatische und praxistaugliche Lösungen.

„Mit den neuen NFFR ist es zwar besser geworden, aber es gibt immer noch gewisse Unsicherheiten gegenüber den Fördernehmern – was ist förderfähig und was ist nicht förderfähig – sodass man [...] immer nur die absolut sicheren Kosten abrechnen kann, was mit dem, was man im Projekt eigentlich bräuchte, oft disharmonisiert.“

Insgesamt scheint die **EFRE-Förderung durch diese selektive Gestaltung für manche potenzielle Begünstigte zu wenig attraktiv**, vor allem dann, wenn es national finanzierte Förderungen als Alternativen gibt. Das zeigt sich besonders im Bereich der betrieblichen F&E-Förderung, wo die EFRE-top Förderschiene der FFG, in der Einzelprojekte der industriellen Forschung oder der experimentellen Entwicklung mit EFRE-Mitteln kofinanziert werden, mit Auslastungsproblemen⁶⁴ zu kämpfen hat, während die Nachfrage im ausschließlich national finanzierten Basisprogramm durchwegs hoch ist. Im Bereich der Umweltförderung müsste sich, zumindest in einigen Bundesländern, die Programmatik ändern, um mehr EFRE-Förderungen umsetzen zu können.

⁶² Die Steigerungsraten im österreichischen IWB/EFRE-OP liegen auch unter jenen der Vergleichszeitspannen der letzten Periode. Diese lagen 2010 bei 10,3%-Punkten und 2011 bei 13%-Punkten.

⁶³ Dazu Art. 2 (2) der NFFR: „[...] Von der VB bzw. der zwischengeschalteten Stelle (kurz ZwiSt) können mit dem Kofinanzierungsvertrag jene Kosten als nicht förderfähig von der Kofinanzierung ausgeschlossen werden, bei denen der Nachweis und/oder die Überprüfung der Förderfähigkeit mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungs- und/oder Kontrollaufwand verbunden ist. Dies gilt auch dann, wenn sie grundsätzlich nach den relevanten europäischen Verordnungen oder den anzuwendenden nationalen Förderungsrichtlinien zuschussfähig wären.“

⁶⁴ Mit Datenstand 10.10.2018 eine EFRE-Bindungsquote von 34,1%. Quelle: ATMOS.

- **Reform des EU-Beihilfenrechts**

Im Zuge der Modernisierung des EU-Beihilfenrechts in den Jahren 2012 bis 2016 wurde ein Großteil der beihilfenrechtlichen Regelungen von der Kommission neu gefasst. Dabei wurden auch die Regionalbeihilfeleitlinien für den Zeitraum 2014-2020 konsolidiert und traten mit 1.7.2014 in Kraft. Diese sehen unter anderem ein **strengeres Vorgehen bei Beihilfen für Investitionen großer Unternehmen** in Fördergebieten mit geringem Entwicklungsrückstand vor. Beihilfen für große Unternehmen in den Fördergebieten werden demgemäß nur für Investitionen in neue Wirtschaftstätigkeiten, für Erstinvestitionen in die Diversifizierung bestehender Betriebsstätten durch Hinzunahme neuer Produkte und für Prozessinnovation genehmigt, da es wahrscheinlicher ist, dass diese Investitionen durch die Förderung veranlasst werden. Die Förderung einfacher Betriebserweiterungen ist dementsprechend nicht mehr möglich. Diese Einschränkung trifft, je nach Wirtschaftsstruktur, einige Bundesländer spürbar.

„Wenn die beihilfenrechtlichen Rahmenbedingungen verschärft werden, wirkt sich das ja auch auf die Förderungen aus. Die Großunternehmen sind da ein plakatives Beispiel. Wenn die nicht mehr förderbar sind, bleiben da viele Mittel übrig. [...] Aber auch bei KMU hatte man in der letzten Periode um 5-10% beihilfenrechtlich höhere Förderungen vergeben können als jetzt.“

- **Geringe Flexibilität beim Einsatz der EFRE-Länderbudgets bei Bundesförderstellen**

Die Bundesförderstellen wickeln Teile der IWB/EFRE-Förderungen im Auftrag der Bundesländer ab und vergeben dabei auch die EFRE-Budgets der jeweiligen Bundesländer. Damit steht den Bundesförderstellen ein EFRE-Budget zur Verfügung, das, je nach Aufteilung der EFRE-Länderbudgets, den Vorhaben in den jeweiligen Bundesländern zuzuteilen ist. Dabei kommt es immer wieder zu Situationen, in denen einzelne EFRE-Länderbudgets bereits aufgebraucht sind und **bestehende Nachfrage in diesen Bundesländern nicht mehr bedient werden kann, während andere EFRE-Länderbudgets kaum nachgefragt werden**. In Hinblick auf die n+3-Regelung könnte das zu Situationen führen, in denen EFRE-Mittel Gefahr laufen, zu verfallen. Diese starre Zuteilung des EFRE-Budgets auf die Bundesländer wirkt sich jedenfalls negativ auf die Umsetzungsgeschwindigkeit der betroffenen Maßnahmen aus. Andererseits könnte hierbei jedoch auch die Planzuteilung der Mittel in Frage gestellt werden, wenn diese umgehend ausgeschöpft werden. Trotz der verzögernden Wirkung wird die Zuteilung der Mittel auf die Bundesländer nicht grundsätzlich in Frage gestellt, weil diese für die Umsetzung der jeweiligen regionalen strategischen Überlegungen wichtig und notwendig ist.

- **Großvolumige Projekte und lange Projekt-Vorlaufphasen**

Die in dieser Periode festgelegten Mindestprojektgrößen tragen dazu bei, dass die Projektvolumina größer wurden. Einerseits reduziert sich dadurch die Anzahl der abzuwickelnden EFRE-Vorhaben und damit der Aufwand und die Fehlerwahrscheinlichkeit, andererseits entstehen dadurch großvolumige Projekte, die, im Gegensatz zu den vormals „kleinen“ Projekten, ihre Kosten nicht kontinuierlich abrechnen, sondern punktuell in größeren zeitlichen Abständen. Gleichzeitig kommt es vor, dass Förderstellen keine Zwischenabrechnungen vornehmen⁶⁵, was zusätzlich die Auszahlungen verzögert. Dadurch ergeben sich **Perioden mit geringen Volumina der Zahlungsanträge, vor allem zu Beginn der Programmumsetzung**. Daneben tragen

⁶⁵ S. Interview (B1_17).

gerade in der Startphase des Programms auch jene Maßnahmen zur Verzögerung der Auszahlungen bei, die besonders lange Vorlaufphasen (Calls, Auswahlprozesse etc.) aufweisen.

In einigen Maßnahmen, bspw. M21 „Wachstumsimpulse in Stadtregionen“, werden zu Beginn der Umsetzung zunächst strategische Vorarbeiten gefördert (Analysen, Expertisen, Betreuungsleistungen), bevor darauf aufbauende investive, und damit kostenintensivere Vorhaben gefördert werden. Das verschiebt die Abrechnung größerer Volumina ebenso nach hinten.

Beispielkasten: K-Regio

Im Rahmen des Programms K-Regio werden kooperative Projekte mit hohem Entwicklungsrisiko gefördert. Die Förderung erfolgt über Ausschreibungen, die mehrere Monate offen sind. Das darauffolgende Auswahlverfahren bis zur Förderzusage dauert mindestens weitere 6 Monate. Danach beginnt die Projektarbeit der geförderten Konsortien. Nach einem Jahr der Projektumsetzung wird ein Jahresbericht gelegt und können die ersten Rechnungen bei der Förderstelle eingereicht werden. Darauf folgt die Prüfung der Rechnungen, womit es insgesamt mindestens zwei Jahre benötigt, bis die ersten Auszahlungen der Förderstelle getätigt werden können.

Beispielkasten: Neue Ansätze in der territorialen- und Stadtentwicklung

In der Priorität 5 des Programms wurden neue Ansätze im Hinblick auf die territoriale Entwicklung erprobt (CLLD-Pilotprojekt für Österreich, integrierte Stadt-Umland-Kooperationen). Dabei wurde etwa in der Maßnahme 21 „Wachstumsimpulse in Stadtregionen“ in der Steiermark auf ein Call-Verfahren übergegangen, was mit entsprechenden Vorbereitungsarbeiten verbunden war. In Tirol war die Umsetzung des CLLD-Prinzips in der Maßnahme 22 mit zusätzlichen Verfahrensschritten der Konsensfindung und Projektgenehmigung in der Region verbunden, die jedoch die Prüfung und Kenntnisnahme durch die Landesdienststellen bzw. der zuständigen Landesregierung nicht ersetzt haben. Auch daraus haben sich Verzögerungen ergeben.

In der Maßnahme 19 werden in Oberösterreich Vorhaben zur Optimierung der Standort- und Siedlungsstrukturen gefördert. Dazu wurde in einer ersten Phase ein screening zur Projektanbahnung durchgeführt. Darauffolgend wurden stadtregionale Foren gegründet, die als Kooperationsplattformen sowie Abstimmungs- und Entscheidungsgremien fungieren. In einer dritten Phase wurde an den Strategieentwicklungen gearbeitet, auf denen schließlich die kostenintensiveren Umsetzungsprojekte basieren, die erst in der zweiten Hälfte der Förderperiode erwartet wurden.

- ***Nichteintreffen von Planungsannahmen***

In einigen Maßnahmen zeigt sich eine Diskrepanz zwischen Planungsannahmen und tatsächlicher Umsetzbarkeit bzw. Nachfragesituation. Diese Diskrepanz ist unter anderem der obligatorischen thematischen Konzentration geschuldet, wobei etwa die notwendigen Zuteilungen zum thematischen Ziel 4 (CO₂) teilweise eine

Maßnahmengestaltung erforderten, die dem Nachfragepotenzial nicht angemessen erscheint. Die Ausschöpfung solcher Maßnahmen gestaltet sich daher besonders schwierig. Teilweise wurden auch bereits Budgetumschichtungen vorgenommen.

- ***N+3-Regelung auf Programmebene***

Die n+3-Regelung verschafft im Vergleich zur vorhergehenden Periode (n+2) generell zeitlichen Spielraum für die ZwiSten in der Umsetzungsarbeit. Zusätzlich setzt die Regelung auf Programmebene an, wodurch temporäre Rückstände einzelner ZwiSten bzw. Bundesländer durch andere ZwiSten kompensiert werden können, was dem Nachdruck, mit dem an der zeitgerechten Umsetzung der Maßnahmen gearbeitet wird, bei einzelnen ZwiSten möglicherweise nicht zuträglich ist.

Die Kernaussagen zusammengefasst:

- Die Herstellung der formalen Erfordernisse für die Programmumsetzung erfolgte in vielen Mitgliedstaaten verspätet. In Österreich zeigt sich jedoch eine außerordentlich lange Verzögerung. Hier fallen besonders die **langen Prozesse zur Erstellung der NFFR sowie zur Benennung der Behörden** ins Auge, die zum späten Umsetzungsstart bzw. Absorptionsstart führten.
- Das österreichische Governance-System weist zwei konstituierende Merkmale auf, die sich aufgrund der stetig gestiegenen Anforderungen in der geteilten Mittelverwaltung zu deutlichen **Herausforderungen für eine effiziente Programmabwicklung** entwickelt haben und für den späten Start der Programmumsetzung mitverantwortlich sind:
 - **Gemeinsame Systemverantwortung:** Geteilte Kompetenzen in der Regionalpolitik sowie das bundesstaatliche Prinzip erfordern hohe Koordinations- und Kooperationsleistungen und bedingen komplexe Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse, was sich in (zu) späten Entscheidungen bzgl. der Systemgestaltung manifestiert hat.
 - **Dezentrales Abwicklungssystem:** Die Integration der EFRE-Förderung in das dezentrale nationale Fördersystem brachte mit sich, dass im Zuge der Gestaltung eines gemeinsamen Programms, viele und heterogene Subsysteme in eine konsistente Systemarchitektur gebracht werden mussten. Die Verteidigung von Partikularinteressen verzögerte dabei die Fertigstellung von (Rechts-)Grundlagen und den Beginn der Projektgenehmigungen merklich.
- Viele der Verzögerungsfaktoren sind nach wie vor existent. Besonders die **Überlappung der Förderperioden** muss künftig aufgrund der n+3-Regel und des zu erwartenden Mittelüberschusses rechtzeitig und **angemessen berücksichtigt** werden, um Ressourcenengpässe zu vermeiden.
- Sofern man von einschneidenden strukturellen Änderungen des Systems Abstand nimmt, bleibt die Gefahr der **Verzögerung aufgrund der nationalen Rahmenbedingungen eher überschaubar**. Positive Entwicklungen in der Systempartnerschaft können restriktive Haltungen bzgl. Projektgenehmigungen abbauen.
- Neben dem verspäteten Programmstart trägt auch die **geringe Umsetzungsgeschwindigkeit** zu niedrigen Absorptionsquoten bei. Hier wirken sich vor allem die selektive Gestaltung der EFRE-Förderung sowie das verschärfte EU-Beihilfenrecht aus.

4.2.5 Auswirkungen der Reformagenda

Die Bewertung der Auswirkungen der Reformagenda ist gemäß der Leistungsbeschreibung zur Auftragsvergabe expliziter Gegenstand der vorliegenden Evaluierung. Diese werden im gegenständlichen Kapitel behandelt.

Die Maßnahmen der EFRE-Reformagenda, die überwiegend am Übergang der Förderperiode 2007-2013 zur aktuellen Periode gesetzt wurden, waren eine Reaktion auf die enormen Herausforderungen, denen sich das Governance-System zu diesem Zeitpunkt in Österreich gegenüber sah. In Hinblick auf die damalige Systemstruktur hielt der österreichische Rechnungshof 2013 fest:⁶⁶

„An der Umsetzung der neun EFRE–Regionalprogramme wirkten 37 Förderstellen mit 69 (von 92 vorgesehenen) Richtlinien mit. Das historisch gewachsene und komplexe System zeichnete sich weitgehend durch freiwillige, informelle Kooperation der beteiligten Stellen aus. Die (formalen) EU–Anforderungen an die nationalen Verwaltungs– und Kontrollsysteme der EFRE–Regionalprogramme 2007–2013 erhöhten Komplexität und Aufwand weiter. Widersprüche zwischen Rechtsvorschriften und legislative Mängel trugen zu Rechtsunsicherheit bei.“

Tatsächlich war die Entscheidung zum Zeitpunkt des EU-Beitritts Österreichs 1995, die EU-Förderungen in das nationale, dezentrale Fördersystem zu integrieren, der Garant dafür, den Initialaufwand zum Eintritt in das europäische Förderregime niedrig zu halten und eine rasche Mittelabsorption von Beginn an sicherzustellen. Lange Zeit funktionierte diese Systemarchitektur überwiegend friktionsfrei und durchaus erfolgreich. Mit stetig steigenden administrativen Anforderungen im Laufe der Förderperioden, die in erster Linie auf die zunehmende Regelungsdichte in Kombination mit einer steigenden Intensität der Finanzprüfungen bzw. -kontrollen zurückzuführen sind, stieß das System jedoch zunehmend an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Bezogen auf das Governance-System der Periode 2007-2013 merkt 2016 der österreichische Rechnungshof dazu an⁶⁷:

„Die formalen Anforderungen der EU an die national einzurichtenden Verwaltungs– und Kontrollsysteme zur Abwicklung der EFRE–Regionalprogramme stellten angesichts der österreichischen Behördenstruktur eine besondere Herausforderung dar, die entgegen den Vereinfachungsbemühungen die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter erhöhten.“

Die Überforderung des Systems zeigte sich spätestens gegen Mitte der Förderperiode 2007-2013, wo es vermehrt zu Feststellungen der Prüfinstanzen kam und letztlich auch Mittelverluste aufgrund von Finanzkorrekturen und n+2-Verfall zu verzeichnen waren (s. Kapitel 4.2.6.2). Dazu vermerkt das Expert Evaluation Network 2013 in einem Bericht an die Europäische Kommission:

“The main bottleneck to the swift implementation of ERDF programmes in Austria [...] lies in most cases in administrative and financial control problems. [...] The continuing administrative problems in the ERDF implementation system which do not allow the timely implementation of very small programmes in an economically strong country with high absorption capacity suggest that serious reforms are necessary.”⁶⁸

⁶⁶ (Österreichischer Rechnungshof, 2013).

⁶⁷ (Österreichischer Rechnungshof, 2016).

⁶⁸ (Metis, 2013).

Das Ziel der Reformagenda war es daher, das System in seiner Leistungsfähigkeit und Effizienz zu stärken, wobei die Optimierung des Gesamtsystems im Zentrum der Bemühungen stand – in Abgrenzung zu einer Optimierung der Subsysteme einzelner Systemakteure. Die Bemühungen der Reformagenda erstreckten sich im Kern auf zwei Bereiche: Zum einen sollten Maßnahmen zur strukturellen Umgestaltung gesetzt werden und zum anderen sollten standardisierte, gemeinsame Abwicklungsgrundlagen geschaffen werden.

4.2.5.1 Maßnahmen und Ergebnisse der Strukturreform

- **Bündelung der regionalen Programme zu einem gemeinsamen Programm**

Die Zusammenlegung der ursprünglich neun regionalen EFRE-Programme zu einem gemeinsamen Programm mit einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde wurde mit dem Beschluss der Landeshauptleutekonferenz am 9. Juli 2013 realisiert. So trivial dieser Reformschritt für Außenstehende erscheinen mag, so mühsam und herausfordernd war seine Verwirklichung und umso höher muss das erfolgreiche Gelingen dieses Vorhabens eingeschätzt werden. Wie in Kapitel 4.2.2 dargestellt, waren bei weitem nicht alle Beteiligte von Beginn an von der Sinnhaftigkeit des Vorhabens überzeugt. Entsprechend war der Prozess zum Teil von individuellem Widerstand und Skepsis geprägt. Rückblickend überwiegt im System mittlerweile die Einschätzung, dass die **Zusammenlegung der Programme ein unbedingt nötiger und vor allem auch richtiger Schritt** war. Die mit der Förderperiode 2014-2020 weiter gestiegenen Anforderungen an die Mitgliedsstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung wären für neun eigenständige, „kleine“ Programme kaum mehr zu erfüllen gewesen.

„Mit den ganzen delegated acts und implementing acts hat man erst so richtig gesehen, was alles auf uns zugekommen wäre. Und das wäre neun Mal meiner Ansicht nach unmöglich gewesen.“

Daneben ist das Volumen der EFRE-Mittel für österreichische Programme im Laufe der Förderperioden sukzessive reduziert worden⁶⁹, womit neun Programme schon aufgrund der geringen Volumina und den daraus resultierenden Effizienzeinbußen angesichts der hohen administrativen Fixkosten kaum zu rechtfertigen gewesen wären. Diesbezüglich äußerte sich auch der österreichische Rechnungshof folgendermaßen:⁷⁰

„Der RH erachtete die Zusammenführung der bisher neun EFRE-Regionalprogramme zu einem künftig österreichweiten EFRE-Programm als institutionelle Optimierung bzw. Vereinfachung und begrüßte die in Aussicht genommene Bündelung der Abwicklungsstrukturen in einem österreichweiten EFRE-Programm.“

Die Zusammenlegung ist demnach gelungen und wird grundsätzlich von den Systemakteuren auch nicht in Frage gestellt.

„Ich kenne keine Stimme, die sagt, wir wollen wieder eine Dezentralisierung“

⁶⁹ 2000-2006: 1.096,4 Mio. EUR, 2007-2013: 936,7 Mio. EUR, 2014-2020: 793,6 Mio. EUR.

⁷⁰ (Österreichischer Rechnungshof, 2013).

„Ich glaube es war unumgänglich, dass die Zusammenlegung zu einer Verwaltungsbehörde in einem Land der Größe und der Einwohnerzahl Österreichs stattgefunden hat [...].“

Als wesentliches Ergebnis dieses erfolgreichen Reformschritts wäre hervorzuheben, dass dadurch erst die Voraussetzungen für die nachgelagerten Schritte, nämlich der Reduktion der involvierten Förderstellen sowie der thematischen Konzentration des Programms und der Harmonisierung der Subsysteme geschaffen wurden. Insofern kann das Ergebnis als die Schaffung der Rahmenbedingungen für weitere Effizienzgewinne gesehen werden, die es erst zu heben gilt. Denn der Initialaufwand, der in Zusammenhang mit der Programmzusammenlegung zu verzeichnen war, wird von den Beteiligten als enorm hoch eingeschätzt und unmittelbare Effizienzgewinne hätten sich bisher nicht in vollem Umfang realisieren lassen.

„Ich bin nicht der Meinung, dass wir dort sind wo wir sein sollten zu diesem Zeitpunkt. Mir geht das Ganze ein bisschen zu langsam von der Lernkurve her [...]. Es gibt Verbesserungsbedarf. Es ist trotzdem gegenüber der alten Periode 2007-2013 ein richtiger Schritt, auf dem man für 2020-plus aufsetzen kann.“

„Die Reformagenda ist auf dem richtigen Weg, es muss sich aber noch ein bisschen mehr etablieren“

Diese Einschätzung, dass sich Effizienzgewinne noch nicht eingestellt hätten, muss aber insofern relativiert werden, als hierbei die kontrafaktische Situation – also wie wäre die Situation, wenn die Zusammenlegung nicht stattgefunden hätte – bei dieser Einschätzung gewöhnlich nicht mitgedacht wird. Das bedeutet, dass sich die positive Wirksamkeit auch dadurch zeigen kann, dass die **Abwicklung der Förderungen trotz der verschärften Rahmenbedingungen und Anforderungen der Kommission nach wie vor gut funktioniert**, was ohne die Zusammenlegung möglicherweise, oder sogar wahrscheinlich, nicht der Fall gewesen wäre.

In Bezug auf die inhaltlich-strategische Gestaltung wird dem Programm eine noch **wenig ausgereifte, gesamthafte Programmperspektive attestiert**. Das Programm sei ein Hybrid geblieben, ohne eine wirkliche gesamtösterreichische Perspektive hervorgebracht zu haben. Trotz inhaltlicher Konzentrationsbemühungen ist das Programm noch stark ausdifferenziert und lässt de facto neun Landesstrategien unter einer gemeinsamen Überschrift nebeneinanderstehen, was nicht zuletzt der späten Entscheidung zur Zusammenlegung geschuldet ist, da zu diesem Zeitpunkt die Programmplanungen auf Bundesländerebene bereits weit gediehen waren und kaum mehr Zeit für umfassende Strategiearbeit vorhanden war.

„Österreich ist ein kleiner Wirtschaftsraum und steht im Wettbewerb mit anderen Regionen. [...] Da muss man auch aus der Dimension heraus denken. Ich glaube nicht, dass die einzelnen Fördermaßnahmen so divers sein müssen. Ich glaube, die Grundintentionen des EFRE sind überall dieselben. Insofern glaube ich, dass man das schon stärker reduzieren und fokussieren könnte.“

„In Wirklichkeit haben wir es so, dass jede Region ihre eigene Strategie macht [...] und dann macht der Bund noch eine eigene Strategie und ich glaube, wenn man das zusammenspielt und schaut, wie können wir gemeinsam stark werden [...], ich glaube, da wäre viel Strategie und Logik dahinter.“

Die Zusammenlegung der vormals neun Länderprogramme hat auch die Einrichtung einer zentralen, gemeinsamen Verwaltungsbehörde mit sich gebracht, deren Aufgaben von der ÖROK-Geschäftsstelle wahrgenommen werden. Die **Arbeit der Verwaltungsbehörde wird im System von allen Beteiligten anerkannt und geschätzt**. Die Zusammenarbeit mit den ZwiSten funktioniert im Großen und Ganzen sehr gut. Man ist sich auch der Herausforderung für die Verwaltungsbehörde bewusst, die damit einhergeht, ein gemeinsames Programm unter den gegebenen Rahmenbedingungen – nämlich in einem föderalen Staat mit neun programmverantwortlichen Landesstellen, 12 Landesförderstellen und 4 Bundesförderstellen, zu administrieren.

„Es ist das Aufsetzen der ganzen Prozesse keine einfache Aufgabe – in der Moderation schon nicht – wenn man 16 verschiedene ZwiSten an einen Tisch bringen muss [...]. Da ist viel Positives geschehen. Natürlich darf man sich keine Wunder erwarten, wenn das noch so eine junge Struktur ist [...].“

„Ich bin sehr froh mit den Kollegen der ÖROK, die sind sehr kompetent und machen auch eine bewundernswerte Arbeit.“

Ein zentraler Vorteil, der sich durch die gemeinsame Verwaltungsbehörde für das System ergibt, ist der **bessere Austausch und die Abstimmung zwischen den Akteuren**, vor allem über die Bundesländer hinweg. Besonders hervorzuheben ist hierbei der Austausch in Bezug auf die gemachten Erfahrungen im Rahmen von Prüfhandlungen, was sowohl für den Erfahrungsaustausch der für die Verwaltungsprüfung zuständigen Personen gilt als auch für die Erfahrungen aus den second level control Tätigkeiten. Die Teilnahme der VB an den Prüfungshandlungen der Prüfbehörde bei den verschiedenen ZwiSten ermöglicht einen Wissenstransfer zwischen den ZwiSten, der bisher in dieser Form nicht gegeben war. Zusätzlich liegen der VB die Prüfberichte der second level control vor. Das ermöglicht wiederum ein Lernen aus diesen Erfahrungen und es wird ein Angleich der Prüfstandards angeregt und forciert, indem Regelauslegungen tendenziell vereinheitlicht werden. Die Ergebnisse von Prüfungen werden ausgetauscht, transparent diskutiert und die ZwiSten können die für sie jeweils relevanten Erkenntnisse daraus für sich nutzen. Dieser intensivierete Austausch hat mittlerweile zu einer **neuen Fehlerkultur im System** geführt, sodass offener über Fehler gesprochen wird. Der Austausch ist aber nicht nur auf Prüfergebnisse und Erfahrungen beschränkt, sondern erstreckt sich vielmehr auch auf generelle Fragen in der Programmabwicklung wie beispielsweise im Zusammenhang mit Genehmigungen oder zu Begriffsinterpretationen etc. Das von der VB eingesetzte Format der ZwiSt-Jour fixe als Austauschplattform wird hierbei grundsätzlich als hilfreich und sinnvoll wahrgenommen. Besonders der organisierte Austausch zwischen den first level control Stellen untereinander sowie mit der Prüfbehörde wird von beiden Seiten besonders geschätzt. Dabei kann die Prüfbehörde auf informellem Weg ihre Sicht bezüglich der Regelauslegung kundtun und auch die Beweggründe für bestimmte Erfordernisse ihrerseits darlegen, was das Verständnis dafür auch bei den betroffenen ZwiSten schafft. Aus Sicht der Prüfbehörde kann auf diesem Weg ein überwiegender Teil der möglichen Probleme bereits im Vorfeld – also vor einer formalen Systemprüfung etwa – ausgeräumt werden. Mit der Umsetzung dieses organisierten Austausches wurde einer Empfehlung des österreichischen Rechnungshofes entsprochen, der in einem Bericht von 2013 festhielt⁷¹:

⁷¹ (Österreichischer Rechnungshof, 2013).

„Der RH empfahl, [...] der Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung entgegenzutreten, etwa durch die Schaffung einer geeigneten Plattform im Rahmen der ÖROK für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (FLC) [...].“

Die Verwaltungsbehörde nimmt den ZwiSten auch einen gewissen Arbeitsaufwand ab, der als „administrative Gemeinkosten“ anfällt.⁷² Aus Sicht der ZwiSten besteht ein weiterer Vorteil der einzigen VB darin, dass aufgrund der damit erfolgten Bündelung der Interessen auch eine zentrale Interessensvertretung der ZwiSten entstanden ist, die damit eine gestärkte Position gegenüber der Prüfbehörde einnehmen kann. Die Zentralisierung trägt auch dazu bei, dass Ergebnisse der IWB/EFRE-Förderungen wesentlich besser, weil fokussierter, kommuniziert werden können, was die Sichtbarkeit des Programms und dessen Errungenschaften erhöhen kann. Ferner sehen sich die Bundesförderstellen nicht mehr neun Verwaltungsbehörden gegenüber, mit denen sie wie zuvor – ohne klare Koordination zwischen den Programmen – zusammenarbeiten mussten. Gegenüber der letzten Periode hat sich auch die Aufsichtstätigkeit der VB gegenüber der ZwiSten verstärkt.

Wie bereits angeführt war die **Übernahme der Rolle der zentralen VB durch die ÖROK-Gst. mit deutlichen Herausforderungen verbunden**. Dementsprechend dauerte es auch seine Zeit, bis sich die ÖROK-Gst. in dieser neuen Rolle vollständig etablieren und das dafür nötige Praxis-Know-how umfassend in der eigenen Organisation aufbauen konnte. Fallweise wurde dieser „Eingewöhnungsprozess“ auch als zu lange empfunden und als zu wenig stark durch das vorhandene Praxiswissen der ZwiSten angereichert. Auch der Wissenstransfer zwischen den ehemaligen Verwaltungsbehörden und der neuen VB war teilweise schwach ausgeprägt, sodass Praxiserfahrung nur punktuell eingebracht werden konnte.⁷³ Der Systemaufbau hat sich stattdessen stark an schriftlichen Vorgaben orientiert.

„Die positiven Bemühungen [der VB] sind gut erkennbar. Das Ergebnis ist noch nicht ganz zufriedenstellend. Das liegt auch daran, wenn eine Behörde neu aufgebaut wird, so wie die jetzige VB, braucht's noch Anlaufzeit. Sie haben ein paar erfahrene Leute und viele, die neu dazugekommen sind.“

Vor allem die Bindung des Personals scheint nicht gut gelungen zu sein. So wird von einigen Stellen die hohe personelle Fluktuation und der damit einhergehende Verlust an Wissen als problematisch thematisiert. Das führte auch zu geringer Kontinuität bezüglich der zuständigen Ansprechpersonen für die einzelnen ZwiSten in der VB, was seitens einiger ZwiSten wiederum als hinderlich für eine effiziente Aufgabenerfüllung bemängelt wurde. Ein Zusammenhang mit dem äußerst engen Zeitrahmen in der Systemgestaltung ist hierbei naheliegend.

Fragen im Zusammenhang mit der first level control wurden im Rahmen der regulären ZwiSt-Jour fixes aus Sicht einiger Beteiligten zu wenig und vor allem erst sehr spät behandelt. Der Austausch zwischen den Verwaltungsprüfenden wurde daher ursprünglich durch eigene Initiative der Betroffenen initiiert, bevor er seine Fortführung im Rahmen der regulären ZwiSt-Jour fixes gefunden hatte. Diesbezüglich besteht der Bedarf an stärker systematisiertem FLC-Austausch im

⁷² Dazu zählen beispielsweise die Erstellung des Jahresdurchführungsberichts, der jährliche Abschluss, das Risikomanagement oder sonstige Koordinationsleistungen.

⁷³ Ob es sich hierbei um eine Holschuld seitens der VB, eine Bringschuld seitens der PVL oder einer Kombination beider handelt, kann zum derzeitigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

Rahmen dieser Jour fixes. Auch was den Austausch mit der Prüfbehörde betrifft besteht der Bedarf an stärkerer Systematisierung. Insgesamt scheint der Bedarf an einer stärkeren Institutionalisierung des Erfahrungs- und Informationsaustausches zwischen allen Beteiligten der Systems gegeben zu sein, der derzeit noch stark am „good will“ der Akteure hängt. Das Format des ZwiSt-Jour fixe scheint aufgrund der Gruppengröße und der Zusammensetzung⁷⁴ für die detaillierte Behandlung operativer Fragen nicht immer die beste Lösung zu sein.

„Das Format der Jour fixes ist nicht schlecht, aber es reicht nicht. Man müsste operativer reingehen [...] und zu spezifischen Themen auf kleinere Gruppen herunterbrechen. [...] Im Moment ist der Jour fix die VB-Sicht, was ok ist, was aber den ZwiSten operativ nichts bringt.“

Mit der Zentralisierung der VB geht auch einher, dass die ZwiSten in den Bundesländern rein physisch weiter von der VB entfernt sind als bisher. Während sich die Kommunikation zwischen VB und Bundesförderstellen also vereinfacht hat, so wird diese zwischen VB und ZwiSten als etwas schwerfälliger erfahren.

- **Reduktion beteiligter Abwicklungsstellen**

Die große Anzahl der beteiligten Abwicklungsstellen, allen voran der Förderstellen, war seit langem eine große Herausforderung für das System und trug wesentlich zur Komplexität des Abwicklungssystems bei. Die Komplexität wurde unter anderem vom österreichischen Rechnungshof mehrmals bemängelt. Unter anderem empfahl er in einem Bericht 2013 auch die Reduktion der Abwicklungsstellen:⁷⁵

„Er [österreichischer Rechnungshof] empfahl dem BKA [...], die Zahl der EFRE-abwickelnden Förderstellen sowie der Richtlinien im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand durch Kooperationen zu bündeln und nach Möglichkeit weiter zu reduzieren.“

Mit den diesbezüglichen Maßnahmen im Rahmen der Reformagenda wurde dieser Empfehlung auch umfassend entsprochen. Das gesetzte Ziel der Reformagenda war es, nach Möglichkeit die Anzahl der EFRE-Förderstellen auf Ebene der Länder auf 1-2 für kleine und auf 2-3 für große Programme zu begrenzen. Die Anzahl der Bundesförderstellen sollte auf vier begrenzt bleiben. **Durch die Umsetzung der Strukturreform wurden diese Ziele erreicht und sogar übererfüllt.** Die Anzahl der Förderstellen wurde von vormals 36 auf 16 reduziert (s. Abbildung 13). Derzeit gibt es maximal zwei ZwiSten je Bundesland, in vier Bundesländern gibt es lediglich eine ZwiSt und in Salzburg gibt es keine eigene Landesförderstelle mehr. Hier werden sämtliche EFRE-Mittel über die Bundesförderstellen abgewickelt.

Bedeutsamer noch als die Reduktion der Förderstellen ist die damit einhergehende Verringerung der relevanten Förderrichtlinien. Diese konnten von vormals 92 auf 39 reduziert werden, was zur Überblickbarkeit des Systems beiträgt. Zusätzlich wurde die Anzahl der Verwaltungsbehörden von 9 auf eine reduziert.

⁷⁴ Oft war die Teilnahme auf eine Person je ZwiSt beschränkt, dennoch wurde aber eine Vielzahl an Themen im Rahmen des Treffens besprochen. Damit konnten nicht immer die richtigen Adressaten angesprochen werden.

⁷⁵ (Österreichischer Rechnungshof, 2013).

„Grundsätzlich ist natürlich klar im System: Je weniger Stellen, je weniger Vielfalt, je weniger Projekttypen und je weniger Maßnahmen umso einfacher wird das System.“

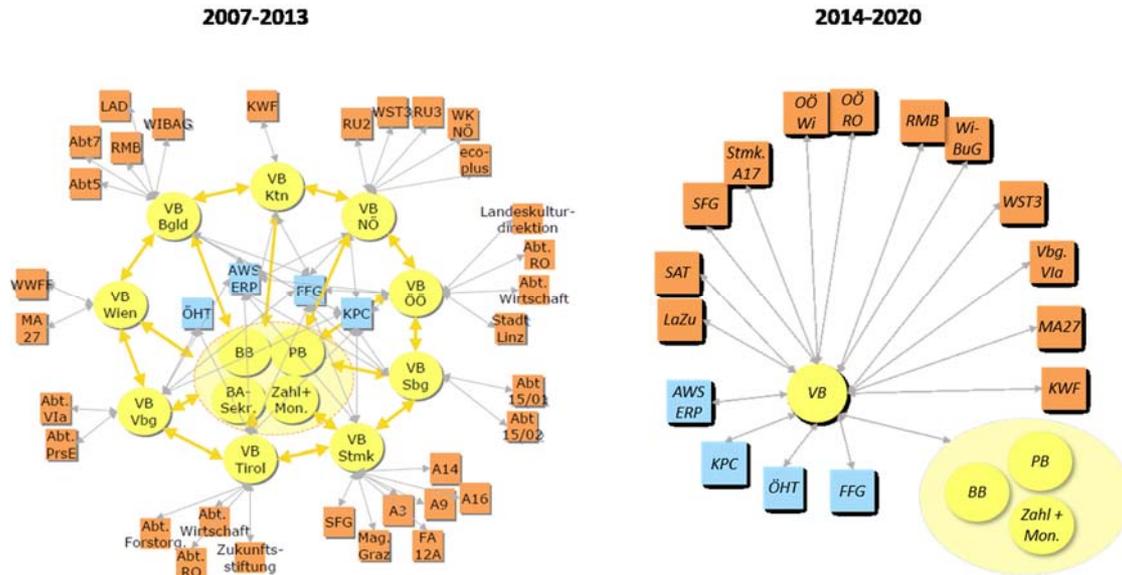


Abbildung 13: Strukturreform im Rahmen der Reformagenda. Quelle: (ÖAR, 2009). Eigene Darstellung.

Das mit 2 Mio. EUR festgelegte EFRE-Mindestvolumen, das gemäß Reformagenda je ZwiSt abzuwickeln sei, wurde ebenfalls eingehalten. Das kleinste abzuwickelnde EFRE-Budget einer ZwiSt beträgt nunmehr etwa 2,7 Mio. EUR. Das zweitkleinste EFRE-Budget beläuft sich bereits auf knapp 6,9 Mio. EUR. Aufgrund der hohen Fixkosten der EFRE-Abwicklung hat die Anhebung der Mindestbudgets somit über einen positiven Skaleneffekt auch zu einer Effizienzsteigerung des Gesamtsystems beigetragen.

Die strukturelle Reform hat gewiss zur Übersichtlichkeit und Komplexitätsreduktion des Systems beigetragen. Der Koordinationsaufwand für die VB verringert sich dadurch im Vergleich zu einer Situation ohne Reduktion der Förderstellen deutlich.

Wenngleich eine Harmonisierung der Subsysteme und Prozesse selbst bei 16 ZwiSten noch eine enorme Herausforderung darstellt, so wurden die Rahmenbedingungen dafür mit der Reduktion der Akteure und der zugrundeliegenden spezifischen Förderrichtlinien dennoch wesentlich verbessert, was als zentrales Ergebnis der Bemühungen gesehen werden kann. Ähnlich wie die Programmzusammenlegung ist die Akteursreduktion demnach als Voraussetzung für eine Systemharmonisierung und damit einer weiteren Vereinfachung des Abwicklungssystems zu verstehen.

Der Ausstieg einzelner Förderstellen aus der EFRE-Förderabwicklung war zum überwiegenden Teil aufwandinduziert und ist auch auf Initiative der betroffenen Förderstellen vorstattgegangen.⁷⁶ Diese sahen sich, konfrontiert mit den steigenden Anforderungen an das VKS, aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht mehr in der Lage, eine

⁷⁶ Daneben sind einige Förderstellen der letzten Förderperiode jetzt als institutionelle Projektträger in die Programmumsetzung involviert.

ordnungsgemäße Abwicklung des Fonds zu garantieren. Der Ausstieg dieser Förderstellen hat somit dazu beigetragen, dass lediglich jene Förderstellen im System verblieben sind, die auch die notwendigen Voraussetzungen betreffend der Personalausstattung und des Know-hows umfassend erfüllen konnten. Aus Gesamtsicht hat das **System dadurch an Professionalität gewonnen** und im Gegenzug hat sich dadurch das Fehlerpotenzial verringert.

Die bisherige Reduktion beteiligter Förderstellen wird im System grundsätzlich als positiv und nutzenstiftend eingeschätzt. Was die weitere strukturelle Ausgestaltung des Systems jedoch betrifft, so zeigen sich unterschiedliche Ansichten. Einerseits werden **Befürchtungen geäußert, die strukturelle Konzentration könne, auch aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungen, ohne sachliche Rechtfertigung weitergeführt werden**. Dies würde auch die Grundsatzfrage aufwerfen: Wie funktioniert Regionalpolitik?

„Aus Effizienzgründen könnte ich natürlich sagen, ich mache ein Programm [...] und ich mache drei Bundesförderstellen die das abwickeln. Das wäre wahrscheinlich das Effizienteste. Aber dann hast du natürlich, meiner Ansicht nach, die regionalen Bedürfnisse und die regionale Verankerung draußen.“

„Es ist die Frage, wie ich Regionalentwicklung verstehe. [...] Ich denke, Regionalentwicklung braucht schon eine gewisse dezentrale Verantwortlichkeit im System. [...] Es gibt [...] auch den politischen Willen, die Abwicklung quasi noch effizienter und sparsamer zu gestalten. Und da muss man aufpassen, dass man diese Vereinfachungen nicht nur wegen der schönen Zahlen: ‚Jetzt sind es nur mehr fünf Stellen‘ macht. [Hier bleibt] die Frage, wie binde ich die Regionen ein und wie bringen ich die Ziele an den Mann.“

Ausschlaggeben sei, so eine weitere Meinung, auch nicht unbedingt die Zahl der Förderstellen, sondern vielmehr die Professionalität der involvierten Stellen. Und sofern die Förderungen zeitgerecht und ohne wesentliche Fehler umgesetzt werden, gäbe es keine Rechtfertigung für eine weitere Reduktion der Stellen. Eine zu starke Zentralisierung der Umsetzung würde auch zur Überreglementierung beitragen, weil zentrale Akteure die regionalen Kontexte zu wenig kennen würden und daher eher zu strengeren Regelungen neigen würden, um sich gegen Fehler abzusichern.

Andererseits besteht bei einigen Akteuren auch die Ansicht, dass das System nach wie vor zu komplex, dezentral organisiert und divers sei.

„Die administrative [...] Abwicklung des EFRE in Österreich braucht immer noch sehr viele Ressourcen auf allen möglichen Ebenen. [...] Der strukturelle Aufbau der ganzen Sache braucht einfach sehr viel Input auf allen Ebenen, ständig, damit das funktioniert.“

„[...] Es gibt auf Bundesebene qualifizierte Abwicklungsstellen [...]. Auch auf Landesebene gibt es sehr gute Expertise und Know-how, aber sie müssen es [Abwicklungsstrukturen] halt duplizieren, und das ist der Effekt, der zu höheren Kosten und zu Schwierigkeiten führt in der Steuerung und Manövrierfähigkeit des Apparats – wenn sie eben 14 oder 16 zu was bringen müssen [...].“

4.2.5.2 Maßnahmen und Ergebnisse der Standardisierungsbemühungen

- **VKS-Beschreibung und Designierungsprozess**

Hinsichtlich der Systembeschreibung bestand primär das Ziel der Vereinheitlichung, also einer VKS-Beschreibung mit gemeinsamen Standards, Prozessen und Referenzdokumenten (z.B. Musterfördervertrag, Musterprüfbericht), was die Effizienz in der Abwicklung steigern und die Ausgabenkontrolle der nachgängigen System- und Stichprobenprüfungen vereinfachen sollte. Daneben sollten gemeinsame Qualitätsstandards für Projektselektionskriterien eingeführt und einheitliche Vertragsgrundlagen (Förderbedingungen) erarbeitet werden. Die Standardisierungsbemühungen haben mit der Zusammenlegung zu einem Programm noch an Gewicht gewonnen. Während bei neun Einzelprogrammen die Systeme noch individuell mit den Behörden verhandelt wurden und dabei auch unterschiedliche Vereinbarungen und Auslegungen möglich waren, so wäre das bei einem Programm kaum mehr zu rechtfertigen. Individuelle Lösungen würden hierbei vor allem die nachfolgenden Prüfungen massiv erschweren.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die diesbezüglich gesetzten **Ziele zumindest teilweise erreicht wurden**. So konnten etwa **gemeinsame Projektselektionskriterien definiert und der Auswahlprozess zwischen den ZwiSten gleichgeschaltet** werden.

„Wo wir’s wirklich geschafft haben, das waren die Projektselektionskriterien. [...] Die haben wir harmonisiert. Wir haben ein einheitliches Projektselektionskriterien-Set für alle Förderstellen.“

In Bezug auf die Harmonisierung des VKS sind einige Kernbereiche zwar in Ansätzen abgeglichen worden, was auch als Verbesserung gegenüber der letzten Periode wahrgenommen wird.

„Es gibt Handlungsanleitungen für alle, es gibt ein gemeinsames Basis-VKS [...], das ist jetzt einheitlicher und damit ist es auch leichter zu prüfen.“

Im Großen und Ganzen wird jedoch **noch beträchtliches Entwicklungspotential** gesehen, das durch weitere Harmonisierungsbemühungen rechtzeitig vor Beginn der kommenden Förderperiode gehoben werden sollte. Unmittelbarer Handlungsbedarf wird dabei etwa bezüglich einer Standardisierung von Belegs aufstellungen, Antragsformularen oder Prüfberichten gesehen, oder auch wie die Prüfungshandlungen zu dokumentieren sind. Die diesbezüglichen Mindestinhalte werden zwar in den NFFR über Formvorschriften für Anträge, Verträge und Abrechnungen vorgegeben⁷⁷, die Gestaltung bleibt aber nach wie vor den Förderstellen überlassen und bleibt demnach unterschiedlich. Die unzureichende Standardisierung geht letztlich auch zulasten der Einheitlichkeit und Sicherheit im System.

„Beim VKS gibt’s halt nach wie vor 17 verschiedene die [...] schon unterschiedliche Ausprägungen haben. Da glaube ich, könnte man, wenn man die neue Periode früher beginnt [...], ich glaube da wäre noch was drinnen. Also dass man wirklich Vereinfachungen im VKS noch durchführt.“

„Flexibilität und Vereinheitlichung sind zwei widersprüchliche Ziele, das ist mir schon klar. Nach meiner Einschätzung ist aber trotzdem noch mehr Vereinfachung möglich.“

⁷⁷ S. (Bescheinigungsbehörde für IWB/EFRE beim Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2016), Abschnitt 3, Artikel 16 bis 19.

Dieser Wunsch nach mehr Standardisierung bei den ZwiSten hat sich in dieser Ausprägung erst im Laufe der Programmabwicklung herausgebildet, was als Entwicklung hin zu einem „echten“ gemeinsamen Programm gewertet wird. Eine umfassendere Standardisierung bereits von Beginn an wäre aus Sicht der VB nicht möglich gewesen, da die Ressentiments gegenüber den angepeilten organisatorischen Veränderungen zu groß waren, um in so kurzer Zeit abgebaut werden zu können. Mittlerweile haben sich die Erwartungshaltungen und Einstellungen demgegenüber vielerorts zum Positiven verändert. So wünscht man sich aus dem hohen Initialaufwand mittlerweile auch eine Steigerung des Nutzens, indem auch der nächste Schritt in der Harmonisierung gegangen wird.

„Ich glaube auch, dass wir in vielen Bereichen jetzt einen nächsten Schritt oder einen übernächsten Schritt gehen können, den man in der Vergangenheit einfach nicht machen konnte – aufgrund der Zeit, aufgrund der Rahmenbedingungen usw.“

Die bisher eher bescheidenen Ergebnisse hinsichtlich der VKS-Harmonisierung erklären sich vor allem durch den von allen Beteiligten als äußerst schwierig und mühsam wahrgenommenen Erstellungsprozess. Wie in Kapitel 4.2.1 dargestellt, dauerte der Designierungsprozess für das österreichische IWB/EFRE-Programm bis Ende 2017, wobei der entsprechende Prüfbericht⁷⁸ der unabhängigen Prüfstelle vom 20. November 2017 über die Erfüllung der Kriterien für die Benennung immer noch 23 Mängel zum VKS der VB und der BB auflistet. Im Designierungsprozess erwiesen sich folgende Sachverhalte als besonders erschwerend:

- Die in Kapitel 4.2.2 bereits dargestellte **defensive Haltung der ZwiSten** zeigte sich vor allem beim Versuch der Harmonisierung des VKS. Jede ZwiSt hat ihr eigenes Abwicklungssystem und ihre eigenen Modalitäten aus dem Tagesgeschäft. Das grundsätzliche, und zum Teil auch nachvollziehbare Bestreben der ZwiSten in diesem Prozess war es, die EFRE-Anforderungen an ihre nationalen Standards anzugleichen, um separat zu bedienende Parallelsysteme zu vermeiden. Nachdem diese Standards unterschiedlich sind – und das nicht zuletzt aufgrund der Heterogenität der Projekttypen – war und ist es auch schwierig, diese im VKS unter einen Hut zu bringen.

„Die Zentralisierung oder Zusammenführung von bestimmten Prozessen [...] bringt in gewissen Bereichen einen Effizienzgewinn, auf der anderen Seite, aus der Sicht einzelner Beteiligter, ist das eine Verkomplizierung.“

- Es besteht zudem die Einschätzung, dass sich die **Verwaltungsbehörde** wohl um Harmonisierung bemüht hat. Aufgrund ihrer **neuen, jungen Rolle fehlten aber in Teilbereichen das nötige Praxiswissen, die Ressourcen und das Durchsetzungsvermögen**, um die Harmonisierung vehement voranzutreiben – vor allem in Anbetracht der fehlenden Bereitschaft einiger ZwiSten, hier einen Schritt weit entgegenzukommen. Gleichzeitig sei die VB zu Beginn des Prozesses zu sehr darauf bedacht gewesen, individuellen Begehrlichkeiten der ZwiSten zu entsprechen. Aufgrund des anfänglich hohen Widerstandes einzelner ZwiSten gegen eine umfassende Harmonisierung der VKS hat die VB schließlich das Augenmerk auf die Definition gemeinsamer Mindeststandards im VKS gelegt. Im Prozess der VKS-Erstellung offenbarte sich vor allem die Diskrepanz

⁷⁸ (Prüfbehörde für IWB/EFRE beim Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2017).

zwischen formaler Verantwortung der VB für die ordnungsgemäße Abwicklung des Programms gegenüber der Europäischen Kommission einerseits und den faktischen Einflussmöglichkeiten der VB auf die einzelnen ZwiSten andererseits. So besteht bei mehreren ZwiSten die Ansicht, dass der Prozess der VKS-Beschreibung sowohl hinsichtlich seiner Dauer als auch bezüglich der Ergebnisse der Harmonisierungsbemühungen mittels entscheidender Einflussnahme durch die VB erfolgreicher verlaufen hätte können. Klare Vorgaben und ein rigoroseres Durchsetzen von Mehrheitsmeinungen durch die VB werden rückblickend als förderlich und wünschenswert erachtet.

„Sie [VB] waren sehr bemüht, alle einzubinden und alle mitreden zu lassen [..]. Aber retrospektiv betrachtet wäre es einfach schneller gegangen, wenn man einfach gewisse Dinge ... und ein bisschen ist hängengeblieben, letztendlich nicht die Entscheidung treffen zu wollen. Je mehr man alle einbezieht desto breiter kann man... Verantwortung aufteilen.“

„Ich hätte mir bei manchen Sachen einfach gewünscht, dass die VB sagt: ‚Ok, das sind die Vorgaben, nach dem wird gearbeitet und wir machen das so [...]‘.“

Hier scheinen die Erwartungen der ZwiSten jedoch angesichts des formalrechtlichen Kontextes, in dem die Verwaltungsbehörde zu operieren hat, zu hoch gesetzt und kaum erfüllbar. So fehlen der VB in diesem System die ausreichenden formalen Einflussmöglichkeiten, um Entscheidungsfindungen effizienter herbeizuführen. Es zeigt sich damit auch eine gewisse Verantwortungsdiffusion im System, die auf das offensichtlich nach wie vor mit Unklarheiten behaftete Rollen- und Zuständigkeitsverständnis zurückzuführen ist. Der VB scheint es auf Basis bestehender Rechtsgrundlagen⁷⁹ nicht möglich zu sein, den ZwiSten verbindliche Vorgaben zu machen (z.B. Weisungsrecht). Dementsprechend kann auch die Verantwortung für etwaige Vorgaben nicht von der VB getragen werden. Diese bleibt bei den ZwiSten, und damit auch die Letztentscheidung über die praktische Ausgestaltung der Förderabwicklung. Mit dem mittlerweile aufgebauten Erfahrungsschatz bei der VB würde eine Harmonisierung wohl dennoch effektiver vonstattengehen, so die Einschätzung vieler ZwiSten.

- Auch im Rahmen des Designierungsprozesses machte sich der **Ressourcenengpass bei einigen Behörden** bemerkbar, der aufgrund der Überlappung der Förderperioden zustande kam. Das betraf auch die Prüfbehörde, deren Personalressourcen von der Europäischen Kommission 2011 als nicht ausreichend eingeschätzt wurden. Auch eine Personalaufstockung ab 2013 wurde als nicht ausreichend bewertet.⁸⁰ Der Fokus vieler Beteiligten lag daher erst nach endgültigem Abschluss der alten Förderperiode auf den Arbeiten für das neue Verwaltungs- und Kontrollsystem. Damit erhöhte sich auch der Zeitdruck, der ohnehin aufgrund der späten Grundsatzentscheidungen schon sehr hoch war.

⁷⁹ 15a B-VG Vereinbarung sowie Verwaltungsvereinbarungen mit den ZwiSten.

⁸⁰ Vgl. (Österreichischer Rechnungshof, 2013).

- Es ist **nicht gelungen**, die für den Prozess der VKS-Harmonisierung notwendige **Zusammenarbeit der Kernakteure** in entsprechender Intensität und Nachhaltigkeit zu etablieren. Das betrifft in erster Linie die Verwaltungsbehörde, die Bescheinigungsbehörde und die Prüfbehörde. Die Ursachen dafür werden in Kapitel 4.2.6.2 beleuchtet. Diese schwache Systempartnerschaft hat dazu geführt, dass der Prozess der VKS-Erstellung wenig zielgerichtet verlief. Vielmehr wurden mehrere Überarbeitungsschleifen nötig, weil relevante Informationen nicht, bzw. nicht immer zeitgerecht kommuniziert wurden. Dieser Trial-and-Error-Prozess verursachte letztlich großen Mehraufwand bei allen Beteiligten und war wesentlich für die Verzögerung des Designierungsprozesses verantwortlich. Die Einbeziehung der Prüfbehörde gestaltete sich besonders schwierig, wodurch eine (informelle) Abstimmung im Vorfeld kaum möglich war. Entsprechend wurde das VKS, um gegenüber aller Eventualitäten im Zuge der second level control gewappnet zu sein, wiederum sehr detailliert und umfangreich gestaltet, womit auch ein erhöhter Wartungsaufwand einhergeht.

Resümierend kann festgehalten werden, dass die VKS-Beschreibung und der Prozess zur Designierung weit aufwendiger und für alle Beteiligten herausfordernder war, als ursprünglich erwartet. Dementsprechend konnten die Ansprüche der Reformagenda vor allem in Hinblick auf eine weitgehende Harmonisierung und Vereinfachung des VKS nur ansatzweise erreicht werden. Die bisherigen Bemühungen werden jedoch als erster Schritt in die richtige Richtung betrachtet, die künftig beibehalten werden soll.

- **Nationale Förderfähigkeitsregeln (NFFR)**

Die Nationalen Förderfähigkeitsregeln wurde in der Vergangenheit von den mit deren Anwendung befassten Stellen immer wieder als eine Quelle der Rechtsunsicherheit erachtet.⁸¹ Das Ziel der Reformagenda war es daher, diese zu überarbeiten um den Anforderungen nach größerer Klarheit, Rechtssicherheit, Nachvollziehbarkeit und Zweckmäßigkeit zu genügen.

Klare, detaillierte Regeln sollten vor allem den Interpretationsspielraum bei der Auslegung der Regeln einengen. Das betrifft besonders die praxisnahe Interpretation von vielfach nur in allgemeiner Form festgelegten haushaltsrechtlichen Bestimmungen (z.B. Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit). Damit sollten die Prüfergebnisse der second level control berechenbarer werden.

Daneben sollte eine Harmonisierung der Regeln dazu beitragen, dass diese auch über die Zeit und ZwiSten hinweg konstant bleiben. Unterschiedlich strikte Regeln bei den ZwiSten haben nämlich in der Vergangenheit dazu geführt, dass die von der Prüfbehörde im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit jeweils vorgefundenen restriktivsten Regeln für andere ZwiSten als Maßstab angelegt wurden. Damit unterlag der Maßstab bei den Kontrollen einer zeitlichen Dynamik und wurde im Laufe der Zeit immer weiter nach oben nivelliert.

Beispielkasten: Veränderlicher Prüfmaßstab

Für die Einhaltung der de-minimis Grenzen war es die akzeptierte Vorgehensweise, dass eine bestätigte Nachfrage bei anderen Förderstellen als ausreichend galt. Zu einem späteren Zeitpunkt war im Zuge der second level control jedoch eine schriftliche Dokumentation bzw. ein

⁸¹ S. etwa (Österreichischer Rechnungshof, 2013).

Aktenvermerk dazu notwendig, ohne dass diese Änderung der Anforderung seitens der Prüfbehörde im Vorfeld kommuniziert worden wäre.

Die Wirkung der Überarbeitung der NFFR kann zum Teil aus den Prüfergebnissen der second level control abgeleitet werden. Demzufolge **zeigt sich nach den ersten Prüfergebnissen, dass die NFFR grundsätzlich funktionieren**. Bisher gab es lediglich marginale Anmerkungen seitens der Prüfbehörde, woraus zu schließen ist, dass die Interpretation und Einhaltung der Regeln gemäß NFFR durch die ZwiSten grosso modo auch den Ansprüchen und Einschätzungen der Prüfbehörde genügen. Abseits der Prüfergebnisse werden die NFFR von den Systemakteuren mehrheitlich ebenso als **Fortschritt gegenüber dem status quo ante** gesehen. Auch das Verhältnis zu den allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes sowie den spezifischen Förderrichtlinien der Länder sei nun klarer geregelt.

Angesichts des hohen Aufwands, der mit der Überarbeitung der NFFR einherging, wird das Ergebnis jedoch auch kritisch betrachtet. Das ist wenig verwunderlich, weil im Zuge der NFFR-Erstellung konträre Standpunkte der ZwiSten bezüglich der grundsätzlichen Gestaltung der Regeln aufeinandertrafen, die eine Kompromisslösung erforderten. Und gerade bei Kompromisslösungen wähen sich oft beide Seiten als Verlierer der Verhandlung um diese Lösung. Die NFFR werden daher weitgehend als **kleinster gemeinsamer Nenner** betrachtet.

„Die [NFFR] wurden sehr ambitioniert gestartet. [...] Da hatte man sich wirklich was vorgenommen, nämlich im Sinne der Reformagenda die nötige Klarheit herbeizuführen. [...] Ich glaube, was den Aufbau und die Struktur betrifft, ist es auch gelungen. In manchen Kernbereichen, etwa den pauschalierten Kostenabrechnungen, ist man insofern gescheitert, als sich da [Akteure] der Diskussion verweigert haben [...].“

Hinter der Kritik der ZwiSten an den NFFR liegen zwei Triebfedern: Die eine steht im Zusammenhang mit dem Detailgrad der Regeln und die andere mit der Einheitlichkeit der Regeln.

Im Zuge der **Bemühungen zu detaillierteren, klareren Regeln** zeigte sich der bereits in Kapitel 4.2.2 skizzierte **Konflikt zwischen den Standpunkten „Sicherheit mit Aufwand“ versus „Vereinfachung mit Risiko“**. So erachten es einige ZwiSten als besonders erstrebenswert, die Anzahl und den Detailgrad von Regeln so gering wie möglich zu halten. Vielmehr sollte die praktische Umsetzung der Förderungen nach bestem Wissen und Gewissen der ZwiSten geschehen, wobei die Autonomie und der Ermessensspielraum der ZwiSten maximiert werden sollte. Detaillierte Regeln würden hingegen die Flexibilität bei der Beurteilung von Vorhaben einschränken, was dazu führt, dass regionale Kontexte und Besonderheiten von Vorhaben nicht angemessen berücksichtigt werden können. Dadurch würden oft inhaltlich gute, den Zielvorgaben der Maßnahmen potenziell besonders zuträgliche Vorhaben durch den Rost fallen. Vor allem aber reduziert sich mit weniger Regeln auch der administrative Aufwand bei den ZwiSten, da diese entsprechend rigorose und umfangreiche Dokumentations- und Nachweispflichten mit sich bringen. Auf der anderen Seite müsste man mit weniger detaillierten Regeln auch einen höheren Grad der Ungewissheit bezüglich der Auslegung der Regeln durch die Prüfbehörde im Zuge second level control in Kauf nehmen, und damit ein erhöhtes Fehlerrisiko. Ein großer Ermessensspielraum bei den ZwiSten bedingt eben auch einen großen Ermessensspielraum bei der Prüfbehörde. Die Einbeziehung der Prüfbehörde in die Gestaltung der NFFR wird in dieser Gruppe kritisch hinterfragt, weil das auch massive Auswirkungen auf die eigentliche Regelgestaltung habe.

Konträr zu diesem Standpunkt stehen die Ansichten jener ZwiSten, die möglichst weitreichende, detaillierte Regeln begrüßen, um damit auch die Sicherheit im Hinblick auf die second level control zu maximieren. Sie wünschen sich klare Vorgaben, die, sofern man sich an diese hält, auch im Vorfeld bereits die Sicherheit geben, ohne Mängel durch die second level control zu kommen. Auch aus Sicht der Begünstigten seien detaillierte, und damit sichere Vorgaben hilfreich. Der höhere administrative Aufwand, der mit den Regelungen einhergeht, wird dabei als Preis akzeptiert, sofern die Sicherheit als Nutzen gegeben ist. Es ist jedenfalls dieser Standpunkt, der im Rahmen der Evaluierungsgespräche die überwiegende Mehrheit darstellte.

Bezüglich der **Bemühungen zu harmonisierten, möglichst einheitlichen Regeln**, zeigten sich zwei Herausforderungen: Zum einen müssen die Regeln und die daraus resultierenden Arten der Dokumentations- und Nachweispflichten kompatibel mit dem jeweiligen administrativen Heimsystem der ZwiSten sein. Das bedeutet, dass gegebenenfalls individuelle administrative Routinen aufgrund einheitlicher Vorgaben geändert werden müssten. Zum anderen müssen die Regeln auch für eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen bzw. Projekttypen passen und in der Praxis gut anwendbar sein, sowohl für ZwiSten als auch für die Begünstigten. Zentral formulierte, und damit einheitliche Regeln würden jedoch oft den Besonderheiten einzelner Vorhaben in den Regionen nicht entsprechen und zu wenig praktikablen Vorgaben führen. Der Widerstand mancher ZwiSten gegenüber einheitlichen Regeln resultiert also einerseits aus einer gewissen **Anpassungsresistenz** bezüglich administrativer Praktiken sowie der teilweise **geringen Passgenauigkeit** bei unterschiedlichen Projekttypen.

Wie bereits angedeutet hat sich, nach überwiegender Skepsis zu Beginn der Förderperiode, der Wunsch nach klareren, detaillierten Regeln und Vorgaben im Laufe der Programmumsetzung im System stärker etabliert und entspricht zum Zeitpunkt der Evaluierung dem Grundtenor der Akteure.

*„Manche Sachen sind schon ein bisschen schwammig formuliert [...].
Manche Sachen könnten griffiger sein und dass man sich einfach einigt: Ok,
wenn der Fall so ist dann wird das einfach so gehandhabt und es macht
jede Förderstelle so.“*

*„Das Thema Preisangemessenheit von Kosten. Das ist wirklich was, womit
die Förderstellen zu kämpfen haben. Diese Unklarheit, diese Nicht-
Spezifizierung wie man Preisangemessenheit bestimmter Kosten
nachzuweisen hat. Das sind Elemente in den NFFR, die nicht so deutlich
sind wie man es bräuchte.“*

In der **praktischen Umsetzung der Förderungen bleibt Vieles, so die Einschätzung, nach wie vor unklar und den einzelnen ZwiSten überlassen**, was mehrere Effekte hat:

- Die ZwiSten finden **unterschiedliche Ansätze** und Lösungen, womit man sich wiederum gegenüber der second level control angreifbar macht.⁸² Zudem stellen die unterschiedlichen Vorgaben für Begünstigte, die Projekte bei mehreren

⁸² Das betrifft beispielsweise die Regelungen in Zusammenhang mit den Anforderungen zum Nachweis der Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsführung gemäß Artikel 30 Haushaltsordnung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit), mit den Zuschussarten gemäß Artikel 67 ESIF-VO (tatsächliche Kosten vs. Pauschalkosten) und den entsprechenden Nachweiserfordernissen oder mit den Anforderungen bezüglich der Finanzverwaltung bei den Begünstigten gemäß Artikel 125 (4) b ESIF-VO (Buchführungscode). Auch der Umgang mit den Anforderungen gemäß Artikel 140 (3) ESIF-VO (Verfügbarkeit von Dokumenten; Belege) wird unterschiedlich gestaltet.

ZwiSten abwickeln, eine besondere Herausforderung dar (z.B. Mindestbelegsgrenzen, akzeptierte Belegsformen).

„Wenn sie sich die NFFR anschauen, dann wird ihnen auffallen, dass es zum Beispiel allein bei der Personalkostenberechnung 4 oder 5 Systeme gibt, die man anwenden kann. [...] Weil eben wieder wer gesagt hat, damit kann ich nicht leben und ich muss das drinnen haben. Wir wären auch wesentlich radikaler gewesen was die Vereinfachung bei Reisekosten betrifft. [...] Da hat die EU nichts damit zu tun. [...] Das ist das Hausgemachte dabei.“

- Die ZwiSten nehmen nicht geregelte oder nicht ausreichend geregelte und damit unsichere Bereiche aus der EFRE-Förderung und machen das **Programm** damit **selektiver** (bspw. Reisekosten).
- Wenn keine abgestimmten, einheitlichen Vorgaben bestehen, dann entscheiden sich ZwiSten oft für die sichersten Ansätze und Lösungen, was zur **Überreglementierung** der Förderung beiträgt (bspw. nur Ist-Kosten-Abrechnung möglich oder nur Originalbelege werden akzeptiert).

Neben den oben skizzierten Herausforderungen, die sich aus den divergierenden Standpunkten der verschiedenen ZwiSten ergeben und die letztlich auch auf die Pluralität und Diversität der Systemakteure und der Programminhalte bzw. der Projekttypen zurückgeht, erwies sich, ebenso wie im Fall der VKS-Erstellung, die schwache Systempartnerschaft als ein Hemmnis für den NFFR-Prozesses und dessen Ergebnis.

„Es gehört auch wirklich immer ein gutes Einvernehmen zwischen den beteiligten Stellen wie der Verwaltungsbehörde, der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde, dass man sagt, man zieht gemeinsam an einem Strang. Manchmal habe ich das Gefühl, dass das in Österreich nicht so ist.“

„Ich würde durchaus die drei großen Behörden, die Verwaltungsbehörde, die Bescheinigungsbehörde und die Prüfbehörde, in die Pflicht nehmen, dass die an der Kommunikation etwas arbeiten sollten. [...] Vieles hat nicht funktioniert, weil die einfach nicht miteinander konnten. Warum muss man ein halbes Jahr auf Antworten warten?“

Die Einbeziehung der Prüfbehörde in die Gestaltung der NFFR wird vereinzelt aber auch in Frage gestellt. Diese würde den Sicherheitsgedanken in der Ausgestaltung der Regeln weiter in den Vordergrund rücken und die Verwaltungsbehörde würde den Ansichten der Prüfbehörde zu wenig kritisch gegenüberstehen. Die Implementierung von Vereinfachungen würde somit schwieriger werden.

Die Prozessgestaltung zur Erarbeitung der NFFR wird zum Teil als wenig gelungen betrachtet. Diesbezüglich besteht die Meinung, dass **praxisbezogene Erfahrungen und Bedenken einzelner ZwiSten nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt wurden**, was letztlich aus Sicht einiger ZwiSten zu wenig praktikablen Lösungen beigetragen hat.

Das Resümee zu den NFFR fällt damit gesamt gesehen ähnlich aus wie für die VKS-Erstellung: Der Prozess war geprägt von Gegensätzen, die es galt unter einen Hut zu bringen, was sich als außergewöhnlich mühsam herausstellte. Das **Ergebnis wird zwar als Verbesserung gegenüber der letzten Förderperiode gesehen, bleibt aber doch unter den Erwartungen** und den ursprünglichen, durchaus ambitionierten Zielsetzungen der Reformagenda. Unter den

Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt des Erstellungsprozesses war jedoch kaum ein besseres Ergebnis zu erwarten. Dazu war vor allem die Zeit zu knapp und die Gesamtsystem-Perspektive bei den einzelnen Akteuren noch zu wenig ausgeprägt. Umso mehr besteht zum jetzigen Zeitpunkt das Erfordernis, die ersten Bemühungen zu einem adäquaten Resultat weiterzubringen.

4.2.5.3 Sonstige Maßnahmen und Ergebnisse der Reformagenda

Neben den großen Blöcken der „Strukturreform“ und den „standardisierten Grundlagen“ wurden im Zuge der Reformagenda einige weitere Umstellungen im System verwirklicht. Dazu gehört etwa die Einführung von Mindestprojektgrößen und Mindestrechnungsbeträgen, die entsprechend den Zielvorgaben umgesetzt werden konnten und die zur gesteigerten Effizienz in der Abwicklung beitrugen.

Die Reformagenda sah eine generelle Mindestgröße von Projekten von 50.000 EUR Gesamtkosten vor. Für bestimmte Projekttypen liegt diese Mindestgrenze auch höher, wobei 300.000 EUR für betriebliche Investivprojekte die höchste Mindestgrenze darstellt. Ein Abweichen von diesen Mindestgrenzen wäre nur in begründeten Fällen möglich.

Mit Datenstand vom 10.10.2018 waren insgesamt 759 Projekte genehmigt. Damit entfallen im Durchschnitt etwa 47 Projekte auf eine ZwiSt. In der Periode 2007-2013 wurden in den ersten 5 Jahren der Förderperiode 3881 Projekte genehmigt, womit im Durchschnitt knapp 108 Projekte auf eine Förderstelle entfielen. Die durchschnittliche Anzahl der von einer Förderstelle zu bearbeitenden Projekten hat sich demnach mehr als halbiert.

Von den Projekten der aktuellen Periode weisen lediglich 37 (4,9%) EU-kofinanzierte Kosten von weniger als 50.000 EUR auf. In der vorangegangenen Periode lag der Anteil bei 48,5%. Der überwiegende Teil dieser Projekte in der aktuellen Periode entfällt auf die CLLD-Maßnahme (19) sowie auf die betrieblichen Umweltinvestitionen (14).

Der Median der EU-kofinanzierten Kosten genehmigter Projekte ist von 54.502,08 EUR in der Periode 2007-2013 auf aktuell 549.363 EUR gestiegen, der Mittelwert ist von 859.664,04 EUR auf 1.732.988 EUR gestiegen.

Wie der Vergleich der beiden Kennzahlen erahnen lässt und wie auch aus Abbildung 14⁸³ hervorgeht, liegt eine stark linkssteile Verteilung der kofinanzierten Projektkosten vor, die in der alten Periode noch ausgeprägter war. Will man eine Einschätzung der „mittleren“ Projektgröße bekommen, dann ist der Median hier die passendere Kennzahl der zentralen Tendenz.

⁸³ Um die Leserlichkeit der Darstellung zu verbessern wurden die zwei Projekte mit den höchsten EU-kofinanzierten Kosten (32 Mio. EUR bzw. 45 Mio. EUR) aus den Daten entfernt. Diese wurden jedoch in den berechneten Kennwerten berücksichtigt.

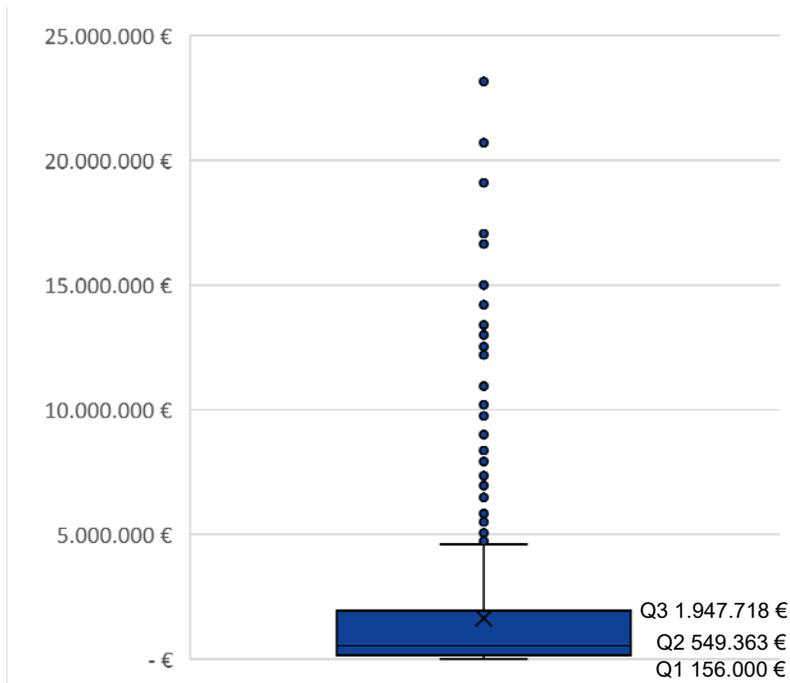


Abbildung 14: Verteilung der genehmigten EU-kofinanzierten Kosten auf Projektebene in der Periode 2014-2020 (ohne zwei Ausreißer). Quelle: (Monitoring- und Zahlstelle für EU-Strukturfonds, 2018). Eigene Darstellung.

„Was sich aus der Reformagenda aufgrund der Mindestprojektgrößen ergibt, ist, dass wir viel weniger Projekte haben. [...] Ich glaube schon, dass das für alle Beteiligten eine Erleichterung ist.“

„Es geht uns mittlerweile eigentlich sehr gut in der Umsetzung. [...] Die Projekte sind größer geworden. Die Mindestprojektgröße ist für uns [...] das zentrale Kriterium in dem Zusammenhang gewesen.“

Die Mindestbeleggrenze wurde in den NFFR mit 200 EUR festgesetzt und wird zum Großteil auch eingehalten.⁸⁴ Damit hat sich auch die Zahl der zu prüfenden Belege und somit auch der Aufwand bei den ZwiSten reduziert.

⁸⁴ Die WiBuG weicht hier unter anderem bei der Förderung von innovativen Projekten (Wirtschaft Burgenland GmbH, 2019) mit einer Mindestbeleggrenze von 150 EUR von den NFFR Vorgaben ab.

Die Kernaussagen zusammengefasst:

- Die Maßnahmen der EFRE-Reformagenda waren eine **notwendige und wirksame Reaktion auf die Herausforderungen**, denen sich das Governance-System gegenüber sah. Die Umsetzung der Reformschritte hat sich vor allem aufgrund der rechtlich-administrativen Rahmenbedingungen als herausfordernd erwiesen und konnte daher nicht in vollem Umfang erfolgen.
- Die **Zusammenlegung der neun regionalen Programme** zu einem gemeinsamen Programm mit einer Verwaltungsbehörde hat sich als **wichtiger, funktionserhaltender Reformschritt** erwiesen. Die Abwicklung erfolgt effizienter und die Kommunikation im System hat sich stark verbessert. Es brauchte jedoch seine Zeit, bis sich die neuen Strukturen und Rollenbilder gefestigt haben.
- Die **Reduktion der Förderstellen und der Förderrichtlinien ist gelungen** und hat zur Reduktion der Komplexität und Fehleranfälligkeit des Systems beigetragen, sowie die Rahmenbedingungen für weitere Harmonisierungsmaßnahmen verbessert.
- Die **Standardisierungsbemühungen** waren in Ansätzen erfolgreich. Sowohl das VKS als auch die NFFR werden als Verbesserungen gegenüber dem Status quo ante gesehen. Differierende Partikularinteressen, geringe Anpassungsbereitschaft sowie schwierige Kooperationsbedingungen haben aber dazu geführt, dass die **Ergebnisse hinter den Erwartungen** blieben.
- Mindestprojektgrößen sowie Mindestbeleggrenzen wurden eingeführt und konnten zur Reduktion des Verwaltungsaufwands beitragen.

4.2.6 Status Quo und aktuelle Entwicklungen im System

Wie in den obigen Kapiteln dargestellt hat das Governance-System des österreichischen IWB-EFRE-Programms am Übergang von der letzten zur aktuellen Periode im Rahmen der Reformagenda eine grundlegende Umgestaltung erlebt. Vor allem die Zusammenlegung der vormals neun Bundesländerprogramme zu einem gemeinsamen Programm erforderte eine fundamentale Änderung der Herangehensweise beteiligter ZwiSten. Die bisher dominierenden Individualperspektiven mussten sich in eine Gesamtsystem-Perspektive einpassen, was, wie oben beschrieben, auch zumindest anfänglich Skepsis und Widerstand hervorrief. Es wurden, zum Teil unter großen Mühen, entscheidende Weichenstellungen vorgenommen, die retrospektiv als richtig und unvermeidbar gesehen werden. Die kontrafaktische Situation ohne die gesetzten Reformmaßnahmen muss als dramatisch eingeschätzt werden. Die effizienzsteigernde Wirksamkeit hat sich demnach zum Teil bereits eingestellt und lässt unter den derzeitigen Rahmenbedingungen künftig umfassendere positive Auswirkungen erwarten.

Der Initialaufwand der Systemumgestaltung war sehr hoch und hat – im Zusammenwirken mit den institutionell-administrativen Rahmenbedingungen der EFRE-Förderung in Österreich (s. Kapitel 4.2.2) – auch wesentlich zur Verzögerung der Umsetzung in der Startphase der Förderperiode beigetragen. Nach diesen Startschwierigkeiten ist das System mittlerweile ins Tagesgeschäft übergegangen, wobei sich der Abschluss der Designierung als Wendepunkt dargestellt hat.

Die Förderabwicklung im Tagesgeschäft funktioniert grundsätzlich sowohl bei den ZwiSten als auch bei den Begünstigten gut. Nach Abschluss der Designierung und nach der ersten Runde der second level control ist die Stimmung im System vorsichtig positiv. Es lassen sich **keine Zeichen von Überforderung oder gar Resignation** ausmachen, weder bei ZwiSten noch bei den Begünstigten⁸⁵. Das System verfügt über erfahrene Strukturen und Know-how-Träger, die zum Teil weit über ihre formalen Aufgaben hinweg zum Gelingen der EFRE-Abwicklung beitragen.⁸⁶

„Es geht uns mit der Abwicklung mittlerweile sehr gut. [...] Es hat sich gut eingespielt.“

4.2.6.1 Darstellung des EFRE-induzierten Verwaltungsaufwands

Dieser positive Befund soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Optimierungsbedarf besteht und dieser auch ausdrücklich eingefordert wird. So wird der EFRE in der Abwicklung nach wie vor als **sehr aufwendig und herausfordernd** betrachtet, vor allem im Vergleich zu rein nationalen Förderungen. Der Unterschied geht dabei primär auf die im Rahmen der EFRE-Förderung **höhere Prüfdichte und Prüftintensität** zurück bzw. die dadurch erforderlichen Dokumentationen und Nachweise und deren Kontrolle. Dies kommt wiederum vor allem dadurch zustande, dass in der EFRE-Förderung mit der second level control eine Aufgabe definiert wird, die es bedingt, dass die Prüfbehörde als ausführende Behörde die bestehenden, umfassenden und teilweise sehr unterschiedlichen Rechtsgrundlagen der in die Abwicklung involvierten Stellen im Zuge ihrer Prüftätigkeit auch interpretieren muss. Damit entsteht ein Auslegungsspielraum, der durch detaillierte Regelungen eingeengt wird, was im Gegenzug auch Zusatzaufwand aufgrund der notwendigen, umfassenden Dokumentationsarbeit für ZwiSten und Begünstigte bedeutet.

Die Fehlertoleranz der Prüfinstanzen ist im EFRE-Kontext wesentlich geringer, weil bei etwaigen Fehlern hier auch EU-rechtliche Sanktionen für die betreffenden Förderstellen bzw. das Programm zu erwarten sind. Der Ermessensspielraum für die verwaltungsinternen Prüfinstanzen ist dagegen im Rahmen rein national finanzierter Vorhaben weitaus größer, womit pragmatische Lösungen eher möglich sind. Während in der nationalen Fördervergabe die jeweilige Förderstelle die einzige verwaltungsinterne Prüfinstanz ist, kommen in der EFRE-Förderung mit der Prüfbehörde und der Europäischen Kommission zwei weitere Instanzen hinzu. Das erhöht die Prüfdichte und trägt auch dazu bei, dass sich Prüfinstanzen gegenüber höhergelagerten Prüfebene durch möglichst detailreiche und intensive Prüftätigkeit – begleitet von weitgreifenden Dokumentations- und Nachweiserfordernissen – absichern wollen.⁸⁷ Damit erhöht sich also bei EFRE-finanzierten Vorhaben sowohl die Prüfdichte als auch die Prüftintensität im Vergleich zu ausschließlich national finanzierten Förderungen.

⁸⁵ Die Anzahl der Interviews mit Begünstigten ist zu gering, um hier Gültigkeit der Aussagen für die Grundgesamtheit behaupten zu können. Die Bewertung der Situation der Begünstigten beruht daher großteils auf den Einschätzungen der ZwiSt-VertreterInnen.

⁸⁶ Die teilweise Abhängigkeit des Systems von einigen wenigen Know-how-Trägern birgt jedoch angesichts eines bevorstehenden Generationenwechsels ebenso eine latente Gefahr für das System.

⁸⁷ Dieser Effekt hat unter der Bezeichnung „Spirale der Angst“ Eingang in den systeminternen Sprachgebrauch gefunden.

Beispielkasten: Unterschiedliche Prüfanforderungen

Bei EFRE-finanzierten Vorhaben ist es zur Überprüfung der Abfuhr von Lohnnebenkosten bei geförderten MitarbeiterInnen erforderlich, dass die Bezahlung dieser Lohnnebenkosten auf MitarbeiterInnenebene nachweisbar ist. Der überwiesene Betrag muss personenbezogen aufgeschlüsselt werden (Kommunalsteuer, Dienstgeberanteile und -beiträge etc.). Die Absicht aus Sicht der Prüfbehörde dabei ist es, Schwarzarbeit und Lohndumping zu verhindern. Bei ausschließlich national finanzierten Vorhaben ist der Nachweis nicht auf dieser Detailebene nötig. Die Förderstellen argumentieren hierbei, dass die Abfuhr der Lohnnebenkosten bereits umfassend durch andere Kontrollorgane überprüft werde (Gebietskrankenkassen, Finanzpolizei, Gemeinden etc.).

„[...] Die Kosten sind einfach drei Mal so hoch was das anbelangt, die Projekte vorzubereiten, zu genehmigen usw.[...] Es ist schon ein extremer Aufwand, der dadurch entsteht [EFRE-Kofinanzierung], im Vergleich zu nationalen Regimen.“

Aufwand bei den zwischengeschalteten Stellen:

Im Detail gestaltet sich bei den ZwiSten vor allem die Arbeit der first level control als vergleichsweise aufwendig. Dabei wurden folgende Elemente als besonders herausfordernd hervorgehoben:

- **Personalkostenabrechnung:** Bei der Abrechnung von Personalkosten sind es vor allem die Nachweispflichten bezüglich der Abfuhr der Lohnnebenkosten, die als Zusatzaufwand angeführt werden (s. Beispielkasten).
- **Preisangemessenheit:** Der Nachweis der Preisangemessenheit erfolgt großteils über die Vorlage von schriftlichen Vergleichsangeboten zu den entsprechenden Kostenpositionen.⁸⁸ Die diesbezügliche Prüfung wird als maßgeblicher Zusatzaufwand wahrgenommen. Daneben wird dieser Ansatz mehrheitlich als überzogen und teilweise sogar als unangebracht bezeichnet, weil gerade in Förderbereichen, in denen Begünstigte einen überwiegenden Teil der Kosten des Vorhabens selbst tragen, davon ausgegangen werden kann, dass diese in ihrer unternehmerischen Tätigkeit nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit agieren.
- **Mehrfachförderungen:** Die Prüfungen im Zusammenhang mit der Vermeidung von unzulässigen Mehrfachförderungen werden ebenso als besonders aufwendig angesehen. Dabei geht es um die Verifizierung von Selbsterklärungen der Begünstigten, Belegkontrollen und ggf. nötige vertiefte Prüfungen. Der Ausschluss von Doppelförderung bei Personalkosten stellt sich auch als besondere Herausforderung dar, der die Prüfung von umfassenden Stundenaufzeichnungen und Tätigkeitsbeschreibungen erfordert.

⁸⁸ Auch wenn gemäß NFFR teilweise andere Regelungen angewendet werden könnten, werden durch die ZwiSten zumeist drei Angebote eingefordert, um Unwägbarkeiten bei der second level control a priori zu vermeiden (gold plating).

- **Vergaberecht:** Die Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben macht es teilweise nötig, dass sich die Förderstellen von externen Experten (z.B. Anwaltskanzleien) beraten lassen.

Dabei sind es nicht nur die Prüfungstätigkeiten an sich, die den Aufwand erzeugen. Vielmehr wird auch immer wieder der Aufwand beanstandet, der mit der Dokumentation dieser Prüftätigkeiten und der Dokumentation bzw. Argumentation bestimmter Entscheidungen durch die ZwiSten bzw. die FLC-Stellen einhergeht. Daneben bringen auch die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung sowie die Berücksichtigung von Unternehmensverflechtungen als neue Anforderungen zusätzlichen Aufwand für die ZwiSten mit sich. Auch die Einhaltung der Vorgaben gemäß Artikel 125 (4) b ESIF-VO (Buchführungssystem/Buchführungscode) wird immer wieder als herausfordernd bezeichnet.

„Wenn wir alle Projekte nach EFRE-Anforderungen prüfen würden, das würde sich von den Personalkapazitäten her nie ausgehen.“

Aufwand bei den Begünstigten:

Auch die Begünstigten bezeichnen die Abwicklung von EFRE-Projekten als durchwegs herausfordernd. Teilweise werden bei größeren Vorhaben sogar eigens externe Experten für die Abwicklung der EFRE-Projekte zugekauft. Aus Sicht der Begünstigten werden folgende Punkte als besonders aufwendig hervorgehoben:

- **Unterschiedliche Anforderungen im Programm und zwischen den Förderprogrammen:** Manche Begünstigte wickeln innerhalb des IWB/EFRE-Programms mehrere Projekte bei unterschiedlichen ZwiSten bzw. in unterschiedlichen Bundesländern ab und haben dabei bei ähnlichen Projekten teilweise unterschiedliche Vorgaben und Regeln zu beachten. Das erfordert hohe Aufmerksamkeit und erhöht das Fehlerrisiko.

„Das ist für uns die Herausforderung. [...] Zum Beispiel sind bei den einen die Reisekosten dabei, bei den anderen nicht. Da gibt's Unterschiede. [...] Da muss man in der Buchhaltung aufpassen, dass man ja keine Fehler macht. In den Feinheiten gibt's kleine Unterschiede und die sind es, die das Leben halt ...“

Zusätzlich unterscheiden sich die Regelungen und Vorgaben zum Teil wesentlich zwischen den verschiedenen Förderprogrammen (z.B. IWB, ETZ oder Horizont 2020), wengleich sehr ähnliche Projekttypen daraus gefördert werden (bspw. unterschiedliche Stundensatzberechnungen). Gerade im Forschungsbereich, der in vielen Förderprogrammen abgedeckt wird, gibt es auch Begünstigte, die laufend Projekte in mehreren Programmen abwickeln und sich dadurch mit diesen Herausforderungen konfrontiert sehen.

„Die Herausforderung ist, und da kann das einzelne Programm nichts dafür, dass die Programme leider unterschiedliche Spielregeln haben, die dann in Summe dazu führen, dass was aus Sicht der Fördergeber nicht passt, sie mir aber auch nicht sagen können, was wir dagegen tun sollen.“

- **Detaillierte Vorabplanung:** EFRE-Projekte erfordern, vor allem im Vergleich zu rein national geförderten Vorhaben, eine noch detailliertere und umfassendere Planung schon vor der Genehmigung. Der Antrag muss besonders sorgfältig formuliert sein und

die einzelnen Elemente wie die Finanzierungsplanung und die Beschreibung des Vorhabens müssen vorab konsistent sein. Diese Anforderung rührt vor allem aus der geringen Flexibilität der EFRE-Förderung bei nachträglichen Projektänderungen.

Beispielkasten: Detaillierte Projektplanung vorab

Etwa finden im Zuge der Projektgenehmigung gemeinsame Vorbereitungsbesprechungen mit der Förderstelle bei den Begünstigten vor Ort statt. Dabei werden sämtliche Anforderungen, Pflichten und etwaigen Stolpersteine in der Projektumsetzung und der Abrechnung besprochen und die wesentlichen Dokumente und Checklisten erörtert. Diese Vorbereitungsgespräche dauern bei kleineren Vorhaben fünf Stunden oder länger.

- **Nachweis der Preisangemessenheit:** Die NFFR sehen vor, dass bei Beschaffungen vom Begünstigten unter bestimmten Voraussetzungen drei schriftliche Angebote zum Nachweis der Preisangemessenheit beigebracht werden müssen. Ein Abweichen davon ist schriftlich zu begründen und zu dokumentieren. Die Darstellung dieser nötigen Argumentation wird von Begünstigten als besonders aufwendig bezeichnet.
- **Bescheinigung von Belegskopien:** Sofern Kopien von Rechnungsbelegen eingereicht werden, müssen diese gemäß Artikel 140 (3) ESIF-VO bescheinigt bzw. beglaubigt werden. Mit der Bescheinigung wird bestätigt, dass die Kopie dem Original entspricht, etwa bei Ausdrucken von elektronischen Rechnungen⁸⁹. Dazu muss ein entsprechender Text mit Datum, Name, Stelle und Paraphe des/der Unterzeichnenden auf jeden einzelnen Beleg aufgebracht werden, was als wenig praktikabel und gleichzeitig aufwendig erachtet wird.
- **Generelle Dokumentations- und Nachweispflichten und FLC:** Die Dokumentations- und Nachweispflichten im Rahmen der FLC sind nach wie vor sehr hoch. Das Diktat der absoluten Kostensicherheit habe einen hohen bürokratischen Aufwand bei den Begünstigten verursacht. Das betrifft etwa die Nachweise zur Abfuhr der Lohnnebenkosten, die Zeitaufzeichnungen und Tätigkeitsbeschreibungen oder auch die äußerst detaillierten Erfassungen im Fördervertrag. Die Belegsprüfungen vor Ort dauern großteils mehrere Tage.

4.2.6.2 Ursachen für den Verwaltungsaufwand in der EFRE-Abwicklung

Zum Zeitpunkt der Evaluierung stellt sich das Governance-System als strikt nach dem **Anspruch der rigorosen Sicherstellung der Rechtssicherheit** in der Abwicklung gestaltet dar. Die Vermeidung von Unregelmäßigkeiten als handlungsleitende Maxime vieler systemgestaltender Akteure hat, verstärkt durch die bereits beschriebenen (temporären) Schwächen in der Systempartnerschaft, in vielen Bereichen zu einer **groben Überreglementierung** im System

⁸⁹ Diese Vorgehensweise ist relevant, sofern kein zuverlässiges elektronisches Archivierungssystem gem. Artikel 140 (6) vorhanden ist.

geführt, die letztlich zum Großteil für den hohen Verwaltungsaufwand bei den Systemakteuren und Begünstigten verantwortlich zeichnet.

Die Tendenz, die Vermeidung von Unregelmäßigkeiten ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken, wurde dem System bereits in der Vergangenheit kritisch attestiert.⁹⁰ Diese Tendenz scheint sich in jüngster Vergangenheit jedoch noch weiter verstärkt zu haben. Das Wirkungsgefüge, in dem das hohe Sicherheitsbedürfnis der Akteure als zentraler Faktor eingebettet ist, soll hier näher dargestellt werden, um mögliche Ansatzpunkte für die Systemgestaltung daraus ableiten zu können (s.

Abbildung 15). Hierbei ist anzumerken, dass sich die folgenden Ausführungen auf Zeitspannen lange vor dem Zeitpunkt der gegenständlichen Evaluierung beziehen – teilweise sogar auf die vorangegangene Förderperiode – diese aber den Ausgangspunkt für die heutige Gestaltung des Systems bilden und daher hier behandelt werden.

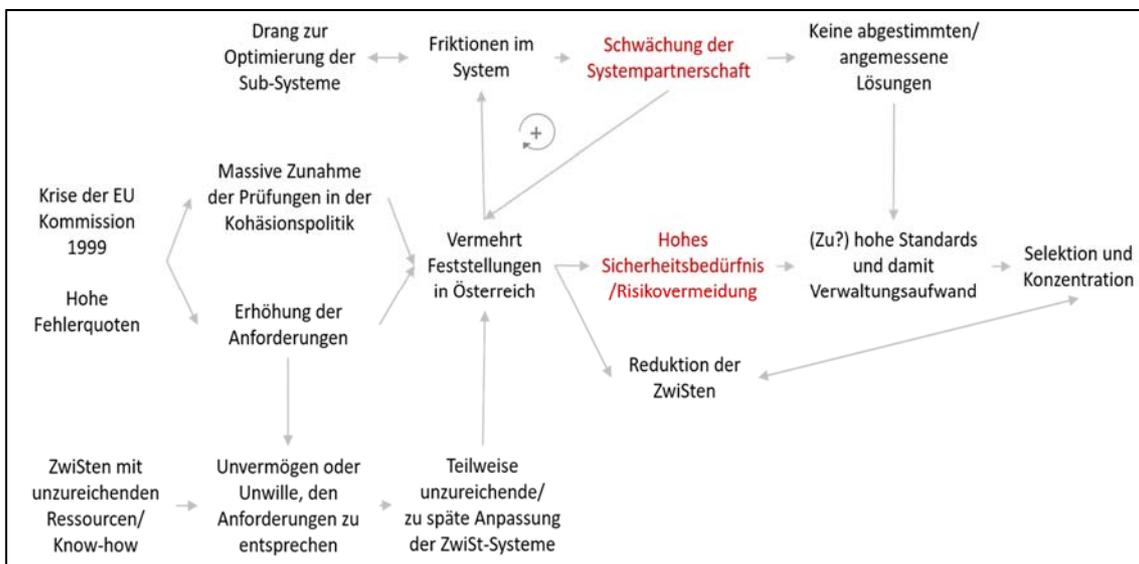


Abbildung 15: Wirkungsgefüge zum hohen Sicherheitsbedürfnis im Governance-System. Eigene Darstellung.

Als Reaktion auf anhaltend hohe Fehlerquoten⁹¹ in den Bereichen der geteilten Mittelverwaltung im Allgemeinen und in der Kohäsionspolitik im Speziellen sowie im Lichte des Korruptionsskandals mit dem Rücktritt der Kommission unter Jaques Santer im Jahre 1999, wurden die **Anforderungen an die Behörden im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, so auch in der Abwicklung des EFRE, stetig erhöht.**⁹² Viele Aufgaben wurden im Laufe der Jahre dabei von der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten delegiert. Gleichzeitig fand unter dem Druck zur Reduktion der Fehlerquoten ab 2007 eine **massive Zunahme der programmspezifischen Rechnungsprüfungen** in der Kohäsionspolitik statt.⁹³ Diese

⁹⁰Siehe etwa (ÖAR, 2009).

⁹¹ Diese wurden vom Europäischen Rechnungshof in seinen Jahresberichten und Zuverlässigkeitserklärungen wiederholt kritisiert.

⁹² Vgl. (Levy, Barzelay, & Porras-Gomez, 2011).

⁹³ Vgl. (Europäisches Parlament, GD Interne Politikbereiche, 2012).

Entwicklungen wurden dadurch verstärkt, dass unter Kommissionspräsident Barroso die erstmalige Erlangung einer positiven Zuverlässigkeitserklärung für die Rechnungsführung seit 1994 durch den Europäischen Rechnungshof als strategisches Ziel formuliert wurde⁹⁴ und daraufhin weitere Maßnahmen zur Schaffung eines integrierten internen Kontrollrahmens umgesetzt wurden.⁹⁵ Diese sahen unter anderem eine systematischere Kontrolltätigkeit durch Förderstellen sowie die Verhängung „*abschreckender Sanktionen*“ bei schweren Unregelmäßigkeiten im Bereich der Strukturfonds vor. Während in der Periode 2000-2006 etwa 5% der Ausgaben durch Rechnungsprüfungen abgedeckt wurden, so waren es in der Periode 2007-2013 zwischen 30% und 60%.⁹⁶

Die gestiegenen Anforderungen und der resultierende komplexe Regelungsrahmen führten, gemeinsam mit den intensivierten Kontrolltätigkeiten, **vielerorts zu vermehrten Feststellungen** der Prüforgane. So berichten etwa Blomeyer & Sanz (2011) in einer Studie für das Europäische Parlament:

„Der Nutzen von Rechnungsprüfungen, was die Erkennung und Verhinderung von Unregelmäßigkeiten angeht, wird anerkannt, aber in den Fallstudien hat sich gezeigt, dass der komplexe Regulierungsrahmen in großem Maße selbst für Unregelmäßigkeiten verantwortlich ist – oder um es mit den Worten eines der Befragten auszudrücken: ‚Das System bringt Unregelmäßigkeiten hervor‘. [...] Auch wurde deutlich, dass Unregelmäßigkeiten auf die Tatsache zurückzuführen sind, dass die rechtlichen Auflagen Spielraum für unterschiedliche Auslegungen bieten.“

Auch in Österreich haben sich ab Mitte der Förderperiode 2007-2013 die Feststellungen der Prüforgane gemehrt.

Exkurs: Feststellungen und Finanzkorrekturen in Österreich 2007-2013.

2010 gab die Prüfbehörde wegen zu hoher Fehlerquoten in zwei EFRE-Programmen eine eingeschränkte positive Stellungnahme ab. 2012 attestierte die Prüfbehörde im Rahmen einer Systemprüfung eine nur teilweise Funktionsfähigkeit der Bescheinigungsbehörde. Die Tabelle 3 zeigt die Feststellungen für die EFRE/RWB-Programme der Periode 2007-2013 für den Zeitraum von 2013 bis 2017. Für den Zeitraum vor 2013 sind die Daten nicht verfügbar. Aus der Tabelle ist dennoch ableitbar, dass die Programme und deren Verwaltungs- und Kontrollsysteme der letzten Förderperiode sich doch vermehrt mit präventiven Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts konfrontiert sahen und das System in seiner damaligen Aufstellung an die Grenzen seiner Funktionsfähigkeit gelangte.⁹⁷ So wurden zwischen 2013 und 2015 Zahlungsunterbrechungen bzw. Aussetzungen für mehrere österreichische EFRE/RWB-Programme verhängt. Bemängelt wurden etwa mangelhafte Verwaltungsprüfungen und die Aufsicht über die ZwiSten,

⁹⁴ (Europäische Kommission, 2005).

⁹⁵ S. (Europäische Kommission, 2006). Dazu die Europäische Kommission in einem Bericht aus 2007: „*Der ehrgeizige Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen*“, der im Januar 2006 angenommen wurde, [...] *unterstreicht die Entschlossenheit der Kommission, das Finanzmanagement zu verbessern und einen wirksamen und effizienten Kontrollrahmen zu erreichen.*“

⁹⁶ (Blomeyer & Sanz, 2011)

⁹⁷ Wie oben beschrieben waren jedoch auch andere Mitgliedstaaten massiv von Vorbehalten betroffen. Für die Programme der Periode 2007-2013 gab es seitens der DG Regio Vorbehalte in 73 EFRE/KF-Programmen, 2014 in 77 Programmen, 2015 in 67 Programmen und 2016 in 66 Programmen.

Systemmängel bei Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde sowie fehlende Jahreskontrollberichte der Prüfbehörde für 2012.

	Unterbrechungen/ Aussetzungen	Vorbehalte (Reservation)		High Risk Audit
		Schwächen des VKS	Fehlerrate >5%	
2013	8 OP	4 OP	1 OP	-
2014	4 OP	1 OP		3 OP
2015	8 OP	-	-	1 OP
2016	-	-	-	-
2017	-	-	-	-

Tabelle 3: Feststellungen bei EFRE/RWB-Programmen für die Periode 2007-2013 zwischen 2013 und 2017. Quelle: Tätigkeitsberichte der GD REGIO. Eigene Darstellung.

Auch die Finanzkorrekturen sind gestiegen. Während in Österreich 2000-2006 insgesamt 4 Mio. EUR an bestätigten Finanzkorrekturen für EFRE und ESF durchgeführt wurden, so beliefen sich diese 2007-2013 auf 16 Mio. EUR. Der Anteil der betroffenen Mittel ist damit in Österreich entgegen dem EU-weiten Trend von 0,2% auf 1,4% gestiegen (EU-Durchschnitt: 4,0% vs. 1,9%). Die n+2 Verluste beliefen sich im EFRE/IWB der Periode 2007-2013 auf 34,4 Mio. EUR.⁹⁸

Die vermehrten Feststellungen in Österreich wurden auch dadurch begünstigt, dass **einige Förderstellen zu spät oder auch unzureichend mit Systemanpassungen auf die gestiegenen Anforderungen reagiert** haben. Bei einigen Förderstellen überstiegen mit den neuen Anforderungen die Fixkosten der EFRE-Abwicklung den Nutzen, auch aufgrund der geringen Budgets bei den einzelnen Förderstellen. In einzelnen Fällen erfuhren die neuen Anforderungen auch nicht die nötige Aufmerksamkeit, die sie erfordert hätten.

„Beim ersten Aktionsplan lags schon auch daran, dass man den Wechsel von der alten zur neuen Periode mit der Verschärfung der Regeln in der Förderstelle noch nicht ganz nachvollzogen hat. Es war schon so, dass plötzlich schärfere Regeln gegolten haben [...], was aber noch nicht ins Bewusstsein aller gedungen war.“

Weil die Ansichten bezüglich der Legitimität sowie Angemessenheit einiger getroffener Feststellungen bei den Akteuren differierten, kam es zu **Friktionen im System**. Zwar besteht im Nachhinein die Einsicht, dass viele der getroffenen Feststellungen auch gerechtfertigt waren. So war beispielsweise die Dokumentation, etwa Zeitaufzeichnungen und Tätigkeitsbeschreibungen aber auch von Prüf- und Verwaltungshandlungen, weitestgehend mangelhaft oder teilweise gar nicht vorhanden. Mängel gab es jedenfalls auch bei Vergaben, wo falsche Verfahren angewendet wurden und somit systemische Mängel beanstandet wurden, etwa fehlende Kostenschätzungen. Bei einigen Punkten waren die Differenzen zwischen Prüfbehörde und ZwiSten aber tiefgreifend. So wurde die von den ZwiSten angewendete Methode zur Personalkostenabrechnung von der Prüfbehörde hinterfragt und umfangreiche Nachweise von den ZwiSten bzw. den Begünstigten abverlangt. Dabei hätte, so die Ansicht der ZwiSten, die Prüfbehörde ihren gegebenen Ermessensspielraum nicht genutzt. Auch die Kritik der Prüfbehörde an der einen oder anderen

⁹⁸ (Europäische Kommission, 2017).

Projektselektion, vor allem bei touristischen Projekten, sei ungerechtfertigt gewesen. Auslegungsdifferenzen gab es weiters bei Investitionsförderungen, wo zum Beispiel die Anrechenbarkeit von Kosten für Mietkauf in Frage gestellt wurde oder zum Thema „Anrechnungsstichtag“. Bei letzterem waren die Ansichten so verfahren, dass Stellungnahmen der GD Regio und der GD Wettbewerb eingeholt werden mussten.

Die Friktionen haben sich noch dadurch verstärkt, dass die **beteiligten Akteure die Optimierung ihrer jeweils eigenen Sub-Systeme als primär handlungsleitend ansahen**. Die Prüfbehörde war demnach in erster Linie dazu angehalten, den hohen Ansprüchen der Europäischen Kommission sowie des Europäischen Rechnungshofs zu genügen, und also die Qualität sowie Intensität der Prüfungen hoch zu halten, wie dies auch die Maßnahmen des integrierten internen Kontrollrahmens vorsahen, während die ZwiSten versuchten, das Gleichgewicht zwischen Verwaltungsaufwand und verfügbaren Ressourcen und Möglichkeiten aufrecht zu erhalten, womit eine angemessene Reaktion auf die Anforderungen der Prüfbehörde nicht immer möglich schien. Damit haben sich die Friktionen mit der Zeit zu handfesten Verwerfungen ausgewachsen und die **Partnerschaft zwischen den Systemakteuren wurde nachhaltig geschwächt**.

Die Verwerfungen haben in weiterer Folge zu noch intensiveren und detaillierteren Prüfungsansätzen geführt, weil auch die Prüfbehörde durch möglichst rigorose Arbeit keinen Ansatzpunkt für Kritik liefern wollte. Wobei im Nachhinein vielerorts die Ansicht besteht, dass letztlich „das Große und Ganze“ im System aus den Augen verloren wurde und persönliche Befindlichkeiten eine maßgebliche Rolle spielten.

„So haben wir den Eindruck gehabt, dass die Maßstäbe immer strenger wurden gegen Ende der Periode hin, ohne dass uns das in irgendeiner Form vorab kommuniziert wurde.“

Den Förderstellen machte auch, wie oben bereits erwähnt, der sich laufend verändernde Prüfmaßstab zu schaffen. So seien Vorgehensweisen der Förderstellen im Rahmen der SLC bemängelt worden, die zuvor noch als regelkonform bewertet wurden. Damit häuften sich wiederum die Feststellungen im System, das somit in einen Teufelskreis geriet. Eine sachliche Diskussion und gemeinsame, zielgerichtete Lösungen im Sinne des Gesamtsystems waren ab diesem Punkt nicht mehr möglich.

Diese Erfahrungen haben sich fest im Systemgedächtnis etabliert und prägten in prominenter Weise die Handlungslogiken der Systemakteure und damit auch die Ausgestaltung des Governance-Systems selbst. Auch die Maßnahmen der Reformagenda zielten unter anderem darauf ab, die Herausforderungen, die sich aus der schwachen Systempartnerschaft ergeben, besser in den Griff zu bekommen. Aus diesen Erfahrungen resultieren zumindest zwei Dinge, die das heutige System besonders stark charakterisieren:

Zum einen haben sich **einige Förderstellen, vorwiegend kleinere, aus der EFRE-Förderungsabwicklung zurückgezogen**, weil die hohen Anforderungen aufgrund mangelnder Ressourcen und Know-hows nicht erfüllt werden konnten. Der Ausstieg dieser ZwiSten aus der EFRE-Förderung hat zwangsläufig auch die Themen bzw. Inhalte, die über EFRE kofinanziert werden konnten, reduziert.

„Sie [Förderstelle] haben gesagt, sie haben so wenig Mittel, sie nehmen das nicht in Kauf, dass sie ihre internen Prozesse komplett ändern. Die sind dann einfach ausgeschieden.“

„In der alten Förderperiode hatten wir ein sehr breites Programm mit problematischen Maßnahmen und Förderstellen [...]. Die Förderstellen, die sehr klein waren und auch das Know-how nicht hatten, das abzuwickeln [...].“

Zum anderen hat sich **bei vielen der im System verbliebenen Förderstellen ein sehr hohes Sicherheitsbedürfnis entwickelt**, womit die Fehler- bzw. Risikovermeidung handlungsleitend wurde. Auch die Verwaltungsbehörde hat das System auf Basis dieser Erfahrungen nach dem Gesichtspunkt der Risikominimierung aufgebaut (siehe VKS und NFFR). Dementsprechend haben die ZwiSten aufgrund der geschilderten Erfahrungen ihre Systeme auf „110% Sicherheit“ getrimmt, um möglichst sicher durch die SLC zu kommen. Das bedeutet aber auch, dass die Anforderungen bzgl. Dokumentation und Nachweis(-pflichten) sehr hoch sind und damit auch der Verwaltungsaufwand für ZwiSt als auch für Begünstigte entsprechend gestiegen ist. Potenziell unsichere Methoden, die den Verwaltungsaufwand reduzieren würden und den Zugang für einen weiteren Begünstigtenkreis ermöglichen würden (z.B. vereinfachte Kostenoptionen), werden großteils vermieden. Ob diese hohen Sicherheitsstandards überhaupt nötig sind oder ob damit über das Ziel hinausgeschossen wird, konnte lange aufgrund der schwachen Systempartnerschaft nicht systematisch geklärt werden.

Auf der anderen Seite haben die intensiven Prüfungen auch zur weiteren Professionalisierung der verbleibenden ZwiSten und somit auch des Gesamtsystems beigetragen. Strukturen und Prozesse der ZwiSten haben sich auf Basis der Prüferfahrungen weiterentwickelt und die interne Effizienz konnte damit auch gesteigert werden. Der hohe Sicherheitsstandard wurde auch von den Prüfinstanzen der dritten Stufe anerkannt und geschätzt.

„Österreich hat im EFRE Bereich schon ein gutes Renommee bei der GD Regio gehabt, weil die [Prüfbehörde] streng geprüft hat. [...] Wenn die [Kommission] zum Prüfen gekommen sind, dann hat das BKA sagen können: ‚Da haben wir schon national geprüft.‘ Und dann hat man sich auf das verlassen.“

Das **Resultat dieser Entwicklung ist ein sehr sicheres System, das aber auch mit hohem Aufwand verbunden ist**. Dieser Aufwand ist überwiegend durch hausgemachte Überreglementierung (gold plating) zustande gekommen und wird von allen Seiten als Problem wahrgenommen.

4.2.6.3 Problemanalyse: Überreglementierung

Wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben, haben die Schwächen in der Systempartnerschaft, also die unzureichende Zusammenarbeit der zentralen Behörden im System, mit dazu beigetragen, dass das EFRE-Abwicklungssystem primär nach dem Aspekt der Sicherheit gestaltet wurde und entsprechend agiert.

„[...] Man macht eher zu viel als zu wenig. Es wird alles doppelt und dreifach dokumentiert.“

„Wir bleiben dabei, bei den Originalbelegen, wir bleiben dabei, dass wir keine Stichprobenverfahren einführen [...]. Jedes Projekt wird vor Ort kontrolliert, da gibt's auch kein Stichprobenverfahren.“

Die großteils sehr restriktiven Regelungen und Ansätze in der Abwicklung sind dabei **überwiegend das Resultat nationaler Entscheidungen**. So wird etwa gemäß Artikel 65 (1) ESIF-VO die Förderfähigkeit, bis auf sehr wenige allgemeine Punkte, die in den Verordnungen geregelt werden, auf nationalen Grundlagen festgelegt. Die Aufgabe der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme ist es, die nationalen als auch die EU-Regeln in ihrer täglichen Arbeit auszulegen. Eine aus der EU-Haushaltsordnung⁹⁹ kommende, in ihrer Auslegung immer wieder zu Schwierigkeiten führende Regel ist etwa die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Artikel 30), die in Artikel 4 (8) auch Eingang in die ESIF-VO 2013 gefunden hat. Die EU-Vorgabe dabei ist lediglich, dass *„die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, d.h. im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit, zu verwenden sind.“* Die Auslegung, also unter welchen Bedingungen von Wirtschaftlichkeit der Ausgaben ausgegangen werden kann, bleibt eine rein nationale Angelegenheit. Das bedeutet auch, dass das System, in erster Linie **Verwaltungsbehörde bzw. Förderstellen/FLC und Prüfbehörde, darin übereinkommen muss, wie diese Bedingungen aussehen und wann sie als eingehalten gelten**. Unter optimalen Voraussetzungen, d.h. praxistauglich formulierte Bedingungen, konsequente Einhaltung dieser sowie Einhaltung der übereingekommenen Auslegungsgrundsätze durch alle Prüfinstanzen, wäre damit weitgehende Rechtsicherheit hergestellt. Zurück zum Beispiel der Wirtschaftlichkeit: Die Regelung, dass zum Nachweis der Einhaltung dieses Grundsatzes die Beibringung von drei schriftlichen Angeboten nötig ist, ist dementsprechend eine ausschließlich national gestaltete Regelung.

Wenn es im System keine klare, abgestimmte und beständige Übereinkunft – vor allem auch mit den Prüforaganen – dazu gibt, wie die Einhaltung einer Regel in der Praxis auszusehen hat, dann bleiben Unsicherheiten bestehen, ob die von den Förderstellen, in Absprache mit der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde festgelegten Bedingungen, auch ausreichend sind, um allen Prüfinstanzen standzuhalten. Diese **Übereinkunft war im österreichischen System in der Vergangenheit aufgrund der schwachen Systempartnerschaft kaum herzustellen**.

Weil es also unklar bleiben musste, wie Regeln auszulegen sind, und auch weil aufgerüttelt durch die Prüferfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode, hat sich bei vielen ZwiSten die Tendenz zur strengsten Regelauslegung etabliert (aktives gold plating).

„Wir erfinden Regelungen die gar nicht notwendig sind.“

„Wir gehen immer auf Nummer sicher [...]. Unser Ziel ist, eine 0%-Fehlerquote zu erhalten. [...] Wir versuchen es 100% wasserdicht zu machen.“

Ebenso wurden Vereinfachungsmaßnahmen (bspw. vereinfachte Kostenoptionen) nicht umfassend aufgegriffen, weil unklar war, unter welchen Bedingungen diese den Prüfungen der SLC standhalten würden bzw. ob die Vereinfachungswirkung dieser Maßnahmen nicht durch zusätzliche Nachweisanforderungen konterkariert werden würden, was aus Erfahrungen aus der alten Periode zu erwarten war (passives gold plating).

„[...] Wir machen Methoden nicht mehr, die bei der Prüfbehörde nicht gut angekommen sind. Wir machen Ist-Kosten und keine Standardeinheitskosten mehr.“

⁹⁹ (Europäische Union, 2012).

Beispielkasten: Überreglementierung

- Der Leitfaden¹⁰⁰ für die Durchführung von Verwaltungsprüfungen sieht die Möglichkeit vor, eine auf einer Stichprobe basierende Auswahl von Ausgabenposten eines Erstattungsantrages des Begünstigten in die Verwaltungsprüfung einzubeziehen, soweit dies gerechtfertigt erscheint. Das Stichprobenverfahren muss dazu von der Verwaltungsbehörde im Vorhinein festgelegt werden. Ebenso können Vor-Ort-Prüfungen anhand einer Stichprobe durchgeführt werden.¹⁰¹ Trotz dieser Möglichkeiten führen einige ZwiSten dennoch grundsätzlich 100% Kontrollen sowohl der abgerechneten Kosten als auch der Vorhaben vor Ort durch.
- Belege werden nach wie vor durch Abstempeln von der Förderstelle entwertet, um eine Mehrfachförderung zu vermeiden. Dieses Vorgehen ist aufgrund der technischen Entwicklungen jedoch obsolet und ist auf Basis der Rechtsgrundlagen auch nicht mehr erforderlich.
- Gemäß Artikel 140 (3) ESIF-VO 2013 können Dokumente im Zusammenhang mit Ausgaben entweder „im Original, als beglaubigte Kopien der Originale oder auf allgemein üblichen Datenträgern vorliegen.“ Bei einigen ZwiSten ist der Nachweis der Ausgaben mittels Originalrechnungen dennoch obligatorisch. Digitalisierte Originalbelege werden bspw. nicht anerkannt, obwohl das bei vielen Unternehmen die Norm darstellt.
- Die Art und Weise, wie die Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung sichergestellt wird, ist, wie oben dargestellt, Sache der Mitgliedstaaten. Die NFFR sehen dafür gemäß Artikel 2 (3) mehrere Möglichkeiten vor, die je nach Auftragswert und Förderintensität unterschiedlich aufwendig in der Nachweisführung sind. Bei mehr als 50% Förderung aus öffentlichen Mitteln und einem geschätzten Auftragswert ab 5000 EUR sind dazu schriftliche Preisauskünfte von drei Anbietern obligatorisch, darunter bleibt die Art des Nachweises der ZwiSt überlassen. Obwohl die Beibringung von drei Preisauskünften allgemein als besonders aufwendig und teilweise praxisfern angesehen wird und es alternative Zugänge gäbe, haben einige ZwiSten dieses Vorgehen dennoch für sämtliche Anschaffungen verpflichtend eingeführt.
- Die Abrechnung von Personalkosten ist gemäß Artikel 7 NFFR nach mehreren Verfahren möglich, darunter auch Verfahren nach standardisierten Einheitskosten, deren Anwendung die Dokumentations- und Nachweispflichten bei den Begünstigten sowie den Prüfungsaufwand bei den ZwiSten im Vergleich zu Ist-Kosten-Abrechnungen grundsätzlich verringern. Bei Anwendung des Verfahrens nach Artikel 7 (2) d NFFR beispielsweise würden Dokumentation und Prüfung der tatsächlich getätigten Zahlungen für Personalausgaben aufgrund des pauschalen Kostenprinzips nicht mehr nötig sein. Dennoch findet dieses Verfahren bei keiner ZwiSt Anwendung. Im Gegenteil wurden vormals angewandte Verfahren mittels standardisierter Einheitskosten durch Ist-Kosten-Verfahren ersetzt und somit die Prüf-, Dokumentations- und Nachweisaufwendungen erhöht.

¹⁰⁰ (Europäische Kommission, 2015a).

¹⁰¹ S. (Europäische Union, 2013), Artikel 125 (6).

„Wenn man wo das Beste rausholen will aus dem System, dass man sagt, das sind die Anforderungen und die kann ich erfüllen, aber nicht mit einem überschießenden Ausmaß sondern einem adäquaten Maß, dann gibt es immer wieder kritische Stimmen von allen Seiten: ‚Reicht das wirklich? Gehen wir nicht lieber doch die 110%-Variante um den Erkenntnissen der vorhergehenden Periode und Prüfmeynungen doch Genüge zu tun?‘“

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das **System durch Überreglementierung gekennzeichnet ist und der damit einhergehende Verwaltungsaufwand sowohl für ZwiSten als auch für die Begünstigten sehr hoch ist** (s. Kapitel 4.2.6.1). Die wesentlichen Gründe dafür liegen in den Prüferfahrungen der vergangenen Periode und der schwachen Systempartnerschaft, die eine Reglementierung nach Augenmaß sowie einen verhältnismäßigen Kontrollansatz kaum zuließen. Sowohl die Systempartnerschaft als auch die Überreglementierung bilden daher zwei wichtige Ansatzpunkte, um das System künftig weiterzuentwickeln.

4.2.6.4 Ausgleichsmaßnahmen zum gestiegenen Verwaltungsaufwand

Trotz der dargestellten Herausforderungen im Kontext der Bemühungen um die Gewährleistung und dem damit einhergehenden Verwaltungsaufwand (s. Kapitel 4.2.6.1) funktioniert die IWB/EFRE-Abwicklung in Österreich, nach den beschriebenen Startschwierigkeiten, grundsätzlich gut, wie bereits in Kapitel 4.2.6 ausgedrückt. Die Ergebnisse der ersten Runde der SLC lassen auf eine ordnungsgemäße Struktur und Funktion des VKS schließen, sodass eine rechtmäßige und ordnungsgemäße Nutzung der Fördermittel gegeben scheint. **Das System hat sich eingespielt und die Anforderungen werden**, auch wenn sie als sehr hoch und teilweise auch höher als nötig bezeichnet werden, von den ZwiSten grundsätzlich **als machbar eingeschätzt**.

„Er [Verwaltungsaufwand] ist sehr hoch eingeplant. [...] Wir haben uns damit arrangiert. Für uns ist es kein Problem, Sachen genau darzustellen.“

„Es [EFRE-Abwicklung] ist handlebar, natürlich ist es handlebar.“

„Nach anfänglichen Schwierigkeiten läuft's jetzt eigentlich ganz gut. [...] Wir sind guter Dinge. Wir haben gelernt mit dem System zu leben [...] und kommen damit bislang wirklich gut zurecht.“

„Wir haben einen Weg gefunden, auf effiziente Art und Weise mit solchen Herausforderungen umzugehen, und auch diesen Anforderungen begegnen zu können.“

Der hohe **Aufwand wird auch seitens der Begünstigten als Kehrseite der Medaille für höhere Förderquoten tendenziell akzeptiert**. Das liegt auch daran, dass Begünstigte im Vorfeld von den ZwiSten bezüglich ihrer Pflichten im Zusammenhang mit der EFRE-Förderung intensiv aufgeklärt werden und sie damit wissen, was auf sie zukommt. Rechtssicherheit ist vordringlich, daher besteht großteils auch Verständnis für die hohen Anforderungen, die für gut strukturierte und professionell agierende Unternehmen auch selten ein Problem darstellen. Viele ZwiSten sind auch der Meinung, dass, angesichts der teilweise hohen Fördersummen, den Fördernehmern durchaus auch Aufwand zugemutet werden kann und soll.

„Wir arbeiten mit [der Förderstelle] an sich sehr gut zusammen [...] und sind mit dem Programm an sich auch sehr zufrieden.“

„Aus Sicht des Fördernehmers überwiegen die Mittel, die man erhält, immer noch bei weitem den zusätzlichen Aufwand, den man hat.“

Damit das System trotz des hohen Verwaltungsaufwands dennoch funktional blieb, dafür waren umfassende Eingriffe nötig. Viele davon wurden im Rahmen der Reformagenda umgesetzt, einige Änderungen sind aber auch unabhängig davon, ohne zentrale Planung und eher beiläufig entstanden.

Folgende Maßnahmen haben dazu beigetragen, dass die EFRE-Abwicklung handhabbar blieb:

- **Größere und damit weniger Projekte**

Als das „Haupt-Asset“ der aktuellen Periode, das den Aufwand, der durch die Überreglementierung entstanden ist, in großem Maße wieder eindämmt, wird die Tendenz hin zu größeren und damit auch weniger Projekten angeführt. Dazu tragen die Mindestprojektgrößen ebenso bei (s. Kapitel 4.2.5.3) wie die Wahl des Gesamtkostenprinzips. Damit kann die nationale Kofinanzierung sowohl aus öffentlichen als auch aus privaten Mitteln erfolgen, was eine Reduktion des Gesamtprogrammolumens und damit der insgesamt abzuwickelnden Budgets bedeutet. Das Gesamtkostenprinzip in Kombination mit den Mindestprojektgrößen reduziert somit die Anzahl der abzuwickelnden Projekte beträchtlich, und damit auch den Verwaltungsaufwand bei den ZwiSten.

Zudem werden in der aktuellen Periode gewisse Förderinhalte über institutionelle (öffentliche) Projektträger abgewickelt (s. auch Kapitel 4.2.4), die zuvor als Kleinstprojekte von den ZwiSten abzuwickeln waren. Hierbei treten teilweise die ehemaligen Förderstellen als Projektträger in Erscheinung.

Beispielkasten: Institutionelle Projektträger

Die Wirtschaftskammer Niederösterreich bietet beispielsweise ökologische Betriebsberatungen für Unternehmen als Kurz- oder Schwerpunktberatungen an, die im Rahmen des IWB/EFRE-Programms aus Mitteln des EFRE, des Landes Niederösterreich und der Wirtschaftskammer gefördert werden. Dabei tritt die Wirtschaftskammer gegenüber der ZwiSt als Projektträger eines „großen“ Projekts auf (ca. 4,9 Mio. EUR), während früher die Beratungsprojekte von den Unternehmen direkt mit der Förderstelle abgewickelt wurden. Auch die Beratungen der „Technologie- und Innovationspartner“ werden auf diese Weise abgewickelt (ca. 8,2 Mio. EUR). Weitere Beispiele aus Niederösterreich betreffen die ecoplus, die die Bereiche der Cluster und Technopole mit insgesamt etwa 20 Mio. EUR über ein solches Modell abwickelt, oder auch die Energie- und Umweltagentur, die Gemeindeberatungen im Energiebereich anbietet (ca. 3 Mio. EUR). Auch in der Steiermark (Cluster bzw. ICS als PT) sowie in Wien (Wirtschaftsagentur Wien als PT) kommt ein ähnliches Modell zum Einsatz.

Das Modell hat sich nach Einschätzung der ZwiSten bewährt und macht überall dort Sinn, wo kleinvolumige, ähnlich geartete Projekte anfallen. Damit sind die Endbegünstigten nicht mehr direkt mit den EFRE-Auflagen konfrontiert und die Abwicklung wird von

großen, erfahrenen Projektträgern übernommen. Bei den ZwiSten verringert sich dadurch die Anzahl abzuwickelnder Projekte.

Bei einigen ZwiSten, die das Modell der institutionellen Projektträger nicht anwenden, sind Kleinstprojekte (bspw. Beratungen, Schulungen über ESF-cross-financing) generell aus der EFRE-Förderung genommen worden.

- **Keine aufwanderzeugenden Projektkonstellationen**

Potenziell aufwanderzeugende Projektkonstellationen werden vermeiden, um den Prüf- und Dokumentationsaufwand zu reduzieren. Als solche Konstellationen gelten gemeinhin Projekte, bei denen Teile EFRE-förderfähig sind und andere nicht und die daher schwierig abzugrenzen sind (bspw. bei investiven Projekten, wenn Sanierungen und Erweiterungen gleichzeitig durchgeführt werden sollen). Die Projekte müssen im Vorhinein auch gut planbar sein, weil Projektänderungen während der Laufzeit ob des großen Aufwands kaum möglich sind. Teilweise werden auch Projekte vermieden, in denen Mitarbeitende nicht zu 100% im geförderten Projekt tätig sind, weil der Nachweis des Ausschlusses von Mehrfachförderung ansonsten hohen Aufwand bedeuten würde. Auch werden beispielsweise Projekte vermieden, bei denen sich der Nachweis der Preisangemessenheit im Vorhinein als schwierig darstellt und eine dementsprechende Argumentation für das Fehlen von Vergleichsangeboten nötig wäre, auch wenn dies grundsätzlich NFFR-konform wäre.

- **Mindestbeleggrenzen**

Die Mindestbeleggrenzen reduzieren, wie bereits oben dargestellt und hier nur zur Vollständigkeit erwähnt, den Aufwand ebenso, indem sie die Anzahl der Belege reduzieren. Damit wurden etwa Kleinstbeträge, die früher oft im Rahmen von Reisekosten vorgelegt wurden, aus den Abrechnungen eliminiert.

- **Intensive Vorbereitung der Begünstigten**

Eine besonders intensive Vorbereitung und Betreuung der Begünstigten durch die ZwiSten im Vorfeld der Förderung hat sich als überaus nützlich und hilfreich für die prophylaktische Vermeidung von Fehlern – und damit einhergehendem Aufwand – herausgestellt. Damit wird erreicht, dass die Vorhaben von Beginn an gut durchgeplant und konkretisiert werden. Daneben werden die Begünstigten gut auf die Herausforderungen der EFRE-Abwicklung vorbereitet und potenzielle Stolpersteine können ausgeräumt werden. Dazu gibt es Informationsveranstaltungen, vor Ort Besprechungen oder auch Trainings zur Erstellung von korrekten Abrechnungen. Diese intensive Betreuung der Begünstigten wird erst durch die drastische Reduktion der Anzahl betreuter Projekte ermöglicht und stellt sicher, dass das Fehlerrisiko und damit der erwartbare Aufwand reduziert wird.

„Wir haben in der Vorfeldbetreuung und Vorfeldinformation [der Begünstigten] eine signifikante Verbesserung im Vergleich zu früher. Das war für uns auch ein Umlernprozess.“

- **Hohe administrative Leistungsfähigkeit der Begünstigten**

Die Auswahl der Begünstigten und damit der Projekte orientiert sich maßgeblich an der administrativen Leistungsfähigkeit der Antragstellenden. Das System ist äußerst selektiv

und sehr zurückhaltend, was die Vergabe von EFRE-Förderung an neue Projektträger ohne EFRE-Erfahrung betrifft. Demgemäß finden sich viele „Wiederholungstäter“ unter den Begünstigten, vor allem im Grundlagenforschungsbereich, weil auch gerade hier die Anzahl der Akteure überschaubar ist. Hinter der Einführung der Mindestprojektgrößen stand nicht zuletzt auch die Absicht, kleinere, und damit aus administrativen Gesichtspunkten möglicherweise weniger leistungsfähige Organisationen und Unternehmen aus der EFRE-Förderung raus zu halten. Auch diese teilweise Beschränkung auf erfahrene und administrativ leistungsfähige Begünstigte soll a priori das Fehlerrisiko und den damit einhergehenden Verwaltungsaufwand begrenzen.

- **Konzentration auf „sichere“ Kostenarten**

Gewisse Kostenarten gelten gemeinhin als „wenig EFRE-kompatibel“. Es sind dies Kostenarten, die erfahrungsgemäß hohen Dokumentationsaufwand erfordern, potenziell unsicher in der SLC sind oder sich als besonders schwierig oder aufwendig in der Kontrolle erweisen. Diese Art von Kosten werden a priori vermieden (s. auch Kapitel 4.2.4). So werden beispielsweise in einer Maßnahme der Wirtschaftsstrukturförderung keine baulichen Aktivitäten in Unternehmen gefördert, sondern nur Maschinen bzw. Ausstattung, weil hier einerseits weniger Rechnungen anfallen und andererseits die Aktivierung in den Bilanzen einfacher kontrolliert werden kann. Teilweise werden bei investiven Maßnahmen keine personellen Eigenleistungen gefördert, weil solche aufwendiger in der Abrechnung sind.¹⁰² Andernorts werden keine Reisekosten oder Bewirtungskosten gefördert oder etwa mobile Arbeitsgeräte und Maschinen.

„Damit ich dann auch qualitative Projekte bekomme und nicht primär schaue, wie gut sind die Sachen bei der Abrechnung, weil das ist ja das erste Kriterium fast jetzt und das hat sich, glaube ich, nicht geändert gegenüber der Vergangenheit, [braucht es radikale Änderungen].“

„Wir haben immer wieder Fälle, die mit den nationalen Förderinstrumenten gehen, und wo die nationalen Förderinstrumente mit dem EFRE kombiniert werden dann geht's plötzlich nicht. Drum braucht man absolut abrechnungssichere Kosten.“

- **Strukturelle und damit auch thematische Konzentration**

Wie in Kapitel 4.2.5.1 dargestellt, hat sich die Anzahl der Förderstellen im Rahmen der Reformagenda merklich reduziert, was durch die Komplexitätsreduktion und die vereinfachte Kommunikation bzw. Koordination nicht nur zu einer Effizienzsteigerung des Gesamtsystems beigetragen hat, sondern aufgrund des Ausscheidens meist kleiner, weniger erfahrener und ressourcenmäßig schlechter ausgestatteten Förderstellen auch das Fehlerrisiko verringert hat. Mit dem Ausscheiden dieser Förderstellen sind auch die früher noch förderfähigen „Randthemen“ bzw. Inhalte aus dem EFRE verschwunden (bspw. Kultur).

Mit der Implementierung dieser Maßnahmen und Änderungen sowie den zusätzlichen Maßnahmen aus der Reformagenda hat das **System auch Resilienz bewiesen**. Trotz der hohen

¹⁰² Dies ist ein Beispiel dafür, wie das EFRE-System auch die Gestaltung der nationalen Förderregime beeinflusst. Aufgrund der aufwendigen Personalkostenverrechnung im EFRE-Regime wurden diese Kostentypen auch aus der entsprechenden nationalen Förderung genommen, um ein einheitliches Fördersystem bei der entsprechenden Förderstelle zu ermöglichen.

Anforderungen vor allem aus der Gebarungskontrolle, den schwierigen administrativ-rechtlichen Rahmenbedingungen (Dezentralität, Top-up-Förderung) und der Zuspitzung in der Systempartnerschaft in der unmittelbaren Vergangenheit konnte das Governance-System die EFRE-Abwicklung gut bewerkstelligen. Allerdings haben diese **Änderungen die IWB/EFRE-Förderung in Österreich auch wesentlich selektiver gemacht**, was auch Kritik hervorruft.

Gerade das prominente Auswahlkriterium der administrativen Leistungsfähigkeit erschwert den Zugang zum EFRE für neue Begünstigtenkreise und vor allem für kleinere Unternehmen und Organisationen. Auch die zunehmende Konzentration auf große Projekte zeigt eine ähnlich einschränkende Wirkung. Die geforderte Planbarkeit, geringe Flexibilität und Beschränkung der Kostenarten reduzieren das Interesse potenzieller Fördernehmer an EFRE-Förderungen, in erster Linie aber im betrieblichen Forschungsbereich und bei kleineren Unternehmen. Der Fokus auf Gebarungssicherheit reduziert zudem den Innovationsgehalt der EFRE-Förderungen.

„Wir haben auch [Antragsteller] aus dem Wettbewerb [Genehmigungsverfahren] verloren, weil sie nicht fähig waren [...], die Dokumentationspflichten zu erfüllen.“

„Die EFRE-Förderung hat sich eigentlich über die letzten Jahre von der Regional- und KMU-Förderung ein bisschen wegentwickelt, weil mit dem Aufwand [...] auch eher größere Projekte Sinn machen und KMU eher andere Bedarfe und Bedürfnisse haben.“

Der EFRE, so einige kritischen Stimmen, bewege sich weg von KMU und der eigentlichen Regionalentwicklung, die eine dezentrale Verantwortlichkeit und Themenvielfalt brauche, um auf regionale Besonderheiten eingehen zu können. Es leide die Vielfalt der Projekte die nötig wäre, um die Entwicklungsziele zu erreichen.

Die Kernaussagen zusammengefasst:

- Das österreichische IWB/EFRE-Governance-System verfügt über **umfassend erfahrene und professionell agierende Institutionen und Personen**, die seit dem EU-Beitritt Österreichs für eine erfolgreiche Abwicklung der EU-Förderungen sorgen. Selbst unter schwierigen Rahmenbedingungen (intern und extern) konnte die Funktionalität des Systems aufrechterhalten werden, womit die Fähigkeit zur Anpassung bewiesen wurde.
- Auch zum jetzigen Zeitpunkt, nach den umfassenden und herausfordernden Systemveränderungen im Rahmen der Reformagenda, **gelingt die Abwicklung gut**, ohne dass Überforderung im System spürbar wäre.
- Dennoch zeigt sich **Optimierungsbedarf, weil der Verwaltungsaufwand sowohl bei den ZwiSten als auch bei den Begünstigten hoch**, sehr wahrscheinlich sogar höher als notwendig ist. Dokumentations- und Nachweispflichten bzw. Verwaltungsprüfungen einerseits sowie unterschiedliche Regelungen und Anforderungen an die Begünstigten andererseits erfordern hohen Ressourceneinsatz bei allen Beteiligten.
- Die Prüferfahrungen aus der vergangenen Förderperiode und die vormals bestandenen Schwächen in der Systempartnerschaft haben die **Risiko- bzw. Fehlervermeidung als zentrale Handlungslogik im System** etabliert, was besonders restriktive Regelungen hervorbrachte und damit als Hauptursache für die Überreglementierung und den hohen administrativen Aufwand zu sehen ist. Die nach wie vor unterschiedlichen Regelungen bei den ZwiSten bzw. Programmen stellen gerade für Begünstigte eine Herausforderung dar.
- Der resultierende Aufwand konnte durch verschiedene Maßnahmen ausgeglichen werden, die die **EFRE-Förderung jedoch tendenziell selektiver** machten. Damit ergeben sich Einschränkungen bezüglich der Themen, der Kostenarten und auch der Begünstigten, die für eine EFRE-Finanzierung in Frage kommen.

4.3 Ein Blick über den Tellerrand - Fallstudien

Im Folgenden werden Programme der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds auf nationaler und internationaler Ebene in Form von kurzen Fallstudien aufbereitet. Dies erfolgt, um einen „Blick über den Tellerrand“ des EFRE-Systems in Österreich zu ermöglichen und den Diskussionsprozess zur künftigen Gestaltung des IWB/EFRE-Programmes anzureichern. Zunächst wird ein Überblick über wesentliche Charakteristika der Fallstudien-Programme gegeben. Abschließend werden in einer Zusammenfassung Punkte abgeleitet, die für die weitere Diskussion des IWB/EFRE-Programms in Österreich und seines Verwaltungs- und Kontrollsystems als relevant eingeschätzt werden. Im Empfehlungskapitel dieses Berichtes werden spezifische Themenbereiche aus den Fallstudien an passender Stelle nochmals aufgegriffen. Die Fallstudien basieren auf:

- Internet-Recherchen und Dokumentenanalyse;
- Auswertung von Daten aus der Open-Data-Plattform der Europäischen Kommission;

- Telefonischen Interviews und E-Mail-Austausch mit VertreterInnen der zuständigen Verwaltungsbehörden.

Programm	EU-Mittel in EUR	Bindungsquote 11.1.2019	Absorption 11.1.2019
IWB/ESF Österreich	442.087.353	56%	21%
IWB/EFRE Nordrhein-Westfalen	1.211.731.011	50%	20%
IWB/EFRE Flandern	175.592.099	88%	24%
IWB/EFRE/ESF Finnland	769.653.671	65%	35%

Tabelle 4: Übersicht zu den Fallstudien-Programmen. Quelle: (Europäische Kommission, 2019a). Eigene Darstellung.

4.3.1 IWB/ESF Österreich

Entwicklung 2014-2020: Es wurde die Abwicklung standardisiert und die Kontrolle zentralisiert, während die inhaltliche Programmumsetzung über Akteure der Länder verstärkt dezentralisiert wurde.

Das IWB/ESF-Programm wird österreichweit unter der Federführung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz umgesetzt. Das Programmvolumen umfasst 442 Mio. EUR ESF-Mittel¹⁰³, die mit 433 Mio. EUR nationalen Mitteln kofinanziert werden. Das Programm definiert drei inhaltliche Prioritäten. Die Programmpriorität 4 ist vollständig der Übergangsregion Burgenland gewidmet. Sie spiegelt inhaltlich die Prioritäten 1-3 und erweitert sie um spezifische Investitionsprioritäten. Eine weitere Programmpriorität ist der Technischen Hilfe gewidmet.

Programmprioritäten

- PA1: Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;
- PA2: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung der Armut und jeglicher Diskriminierung;
- PA3: Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen;
- PA4: ESF-Förderung in der Übergangsregion Burgenland;
- PA5: Technische Hilfe.

Das BMASGK hat die Funktion der Verwaltungsbehörde inne und arbeitet in diesem Zusammenhang mit insgesamt 16 zwischengeschalteten Stellen von Bund und Ländern zusammen, wobei alleine auf die Übergangsregion Burgenland fünf ZwiSten entfallen. In Teilbereichen übernimmt die Verwaltungsbehörde selbst die Funktion einer ZwiSt.

Relevante Aspekte des IWB/ESF-Programms: Verwaltungs- und Kontrollstruktur

Aufgrund der Erfahrungen der Verwaltungsbehörde in der Programmperiode 2007-2013 und der Entscheidung des Österreichischen Arbeitsmarktservices aus der ESF-Förderung auszuschneiden, erfolgte eine weitreichende strukturelle Veränderung gegenüber früheren Perioden. Diese könnten unter dem Titel „Standardisierung der Abwicklung und Zentralisierung

¹⁰³ Inklusive der leistungsgebundenen Reserve.

der Kontrolle in Verbindung mit einer stärkeren Dezentralisierung der Programmumsetzung“ zusammengefasst werden.

Dezentralisierung der Programmumsetzung

Mit dem Ausscheiden des AMS aus der EU-Kofinanzierung 2014-2020 hat die ESF-VB die Bundesländer verstärkt in die Programme integriert.¹⁰⁴ Dies bedeutet also einen Schritt der Regionalisierung und Dezentralisierung. Stellen in den Bundesländern¹⁰⁵ übernehmen ZwiSt-Funktionen und bringen die nationale Ko-Finanzierung auf. Zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der ZwiSten werden Mittel der Technische Hilfe genutzt¹⁰⁶. Da die Umsetzung des ESF sowohl den Wirkungsbereich des Bundes als auch der Länder betrifft, wurde eine 15a B-VG-Vereinbarung geschlossen, die die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Haftungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem regelt.

Harmonisierung und Standardisierung

Die Dezentralisierung der inhaltlichen Programmumsetzung wurde kombiniert mit einer Harmonisierung und weitgehender Standardisierung in der Programmverwaltung. Dabei sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Konzentration der Richtlinien auf eine Programmrichtlinie¹⁰⁷ für die Periode 2014-2020.¹⁰⁸ Die Programmrichtlinie ist eine Sonderrichtlinie des Bundesministeriums, die neben den abwicklungstechnischen Fragen auch die zuschussfähigen Kosten regelt. Eine intensive Abstimmung mit dem Finanzministerium in der Erarbeitung war dazu notwendig.
- Eine Zentralisierung der first level control (FLC). Als zentrale Stelle wurde die Buchhaltungsagentur des Bundes für die Aufgaben der FLC beauftragt (28 VZÄ), finanziert aus der Technischen Hilfe.
- Standardisierung der Kostenabrechnung verbunden mit der Erstellung eines umfassenden FLC-Handbuchs, welches als gemeinsame Arbeitsgrundlage für die Programmpartner dient. Es werden detailliert Verständnis, Rollen, Aufgaben und Prüfschritte definiert.¹⁰⁹
- Das Monitoring und die Projektdatenbanken wurden zentralisiert.¹¹⁰
- Antragsformulare weisen eine gemeinsame Grundstruktur auf, alle Anträge weisen heute dieselben Datenfelder auf. Eine vollständige Vereinheitlichung konnte noch nicht erreicht werden.
- Prüfverfahren und damit verbundene Stellungnahmen werden über die VB in Abstimmung mit den ZwiSten abgewickelt. Das schafft abgestimmte Positionen des Programm-Managements.

¹⁰⁴ In der Periode 2007-2013 waren die österreichischen Bundesländer primär über die Maßnahme der „Territorialen Beschäftigungspakete“ eingebunden.

¹⁰⁵ Das sind in der Regel zuständige Abteilungen des jeweiligen Amtes der Landesregierung oder ausgelagerte Fonds wie der Wiener Arbeitnehmerförderungs fonds (WAFF).

¹⁰⁶ Die Technische Hilfe in den ESF-Programmen erreicht bis zu 6%.

¹⁰⁷ Sonderrichtlinie des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zur Umsetzung von Projekten im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2014 – 2020 (SRL).

¹⁰⁸ In den Vorperioden wurde eine größere Zahl von Förderungs-Richtlinien eingesetzt.

¹⁰⁹ (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, 2017).

¹¹⁰ Zentrale Systeme sind ZWIMOS und ATMOS.

Die Erfahrungen der VB zeigen, dass der Systemaufbau einen beachtlichen Aufwand und Zeitbedarf mit sich brachte und weiterhin eine intensive Systembetreuung und -steuerung notwendig ist. Dies betrifft beispielsweise die Abstimmung mit und Steuerung der FLC, das Management von Prüfverfahren bzw. Stellungnahmen, die Qualitätssicherung im Monitoring etc.

Die Strukturreform wird – nach Abschluss der Aufbauphase – von der VB als „deutliche Entlastung gegenüber der Vorperiode“ wahrgenommen und führt zu bislang guten Umsetzungserfahrungen. Diese Reformschritte werden verbunden mit einem intensiven Einsatz von vereinfachten Kostenoptionen in der Programmumsetzung.

Relevante Aspekte des IWB/ESF-Programmes: Vereinfachte Kostenoptionen im IWB/ESF Österreich

Das Programm IWB/ESF Österreich nutzt die Möglichkeiten der vereinfachten Kostenoptionen intensiv. Ab 1.10.2018 werden neue Förderverträge nur mehr auf Basis der Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen geschlossen. Eine Ist-Kosten-Abrechnung ist damit nicht mehr zulässig. Für die vereinfachten Kostenoptionen bedient sich die Verwaltungsbehörde der in Art. 14 (1) ESF-VO2013 vorgesehenen Möglichkeit delegierter Rechtsakte. Zur Anwendung kommen vier delegierte Rechtsakte für:

- Personal- und Projektkosten, einschließlich der sog. „Restkostenpauschale“ für Projektförderungen;
- die Personalkosten der FLC;
- die Maßnahmen im Bereich von Schulen;
- die Basisbildung und Bildungsberatung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung.

Der Vorteil des delegierten Rechtsaktes wird u.a. darin gesehen, dass Berechnungsmethoden von den Prüfinstanzen nicht mehr in Frage gestellt werden können. Es kommen folgende vereinfachte Kostenarten zum Einsatz:

- Personalkostenpauschalen, also die Definition von verrechenbaren Kosten je Stunde;
- Standardeinheitskosten, z.B. für Beratungsformate;
- Pauschalfinanzierungen auf Basis der in der VO zulässigen 40%igen Restkostenpauschale.

Als Datenbasis dienen entweder Erfahrungswerte aus der vergangenen Förderperiode (z.B. im Bereich der Bildungsberatung) oder es werden Quellen wie Kollektivverträge herangezogen.

Es kommt zu einer Kombination von standardisierten Stundensätzen mit einer Pauschalfinanzierung auf die direkten Personalkosten von 40% für die allgemeinen mit dem Projekt verbundenen Kosten (Restkostenpauschale).

Beispielkasten: Ermittlung von Stundensätzen für Personalkategorien Projektleitung, Schlüsselkräfte, Verwaltungspersonal.¹¹¹

- Zunächst wurden Stundensätze für folgende Personalkategorien ermittelt:
Projektleitung, Schlüsselkräfte, Verwaltungspersonal;

¹¹¹ Adaptiert nach Präsentation (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, o.J.).

- Es wurde ein Median der Kollektivverträge Sozialwirtschaft Österreich und für private Bildungseinrichtungen (BABE-KV) gebildet. Die häufigsten Einstufungen von MitarbeiterInnen der Projektträger wurden dazu herangezogen;
- Zu diesen ermittelten Stundensätzen wurden 40% Restkostenpauschale zur Abdeckung allgemeiner Kosten addiert;
- Mit der Anwendung dieser Stundensätze sind – mit der Ausnahme von TeilnehmerInnenkosten – alle Kosten des Projektes abgedeckt.

Daraus ergeben sich nunmehr folgende Kostensätze (in EUR):

Kategorie	Stundensatz	Pauschalfinanzierung Restkosten (40%) der direkten Personalkosten	Verrechenbare Kosten je Stunde
Projektleitung	40,06	16,02	56,09
Schlüsselkraft	30,09	12,03	42,13
Verwaltungspersonal	24,90	9,96	34,86

Die Verwaltungsbehörde geht von einem Zeitraum von ca. 1,5 Jahren für die Vorbereitung und Beschlussfassung der delegierten Rechtsakte aus. Die Einführung der vereinfachten Kostensätze erfordert eine intensive Informationsarbeit für die potenziellen Begünstigten. Sie erfordert auch ein Umdenken nicht nur im Abwicklungs- und Prüfsystem, sondern vor allem auch bei den Begünstigten und ihrer Logik der Angebotsgestaltung.

Welche Aspekte sind zusammenfassend für das IWB/EFRE Programm von Interesse?

Das IWB/ESF Programm Österreich ist ein Beispiel dafür, wie das Spannungsfeld „zentral versus dezentral“ gesteuert werden kann. Die Entscheidungen über konkrete Inhalte in der Programmumsetzung (Calls, Projektauswahl) wurden verstärkt dezentralisiert, während bei den Abwicklungs- und Kontrollverfahren eine klare Harmonisierung und Standardisierung durchgeführt wurde sowie zentrale Lösungen implementiert wurden.

Es wird ein hoher Grad an Harmonisierung/Standardisierung durch eine Programmrichtlinie, Konzentration der FLC, ein FLC-Handbuch und eine intensive Steuerung durch die VB erreicht.

Die umfassende und vollständige Umstellung auf VKO unter Nutzung der Möglichkeit von delegierten Rechtsakten – die auch in den neuen VO-Entwürfen für EFRE vorgesehen sind – ist bemerkenswert. Die VKO werden zentral wie flächendeckend konzipiert. Bei den Datengrundlagen wurden pragmatische Lösungen gewählt, z.B. das Heranziehen von Kollektivverträgen.

Worin liegen Unterschiede zum IWB/EFRE Österreich?

Die strukturellen Unterschiede liegen insbesondere in der homogenen und letztlich zentralen Entscheidungsinstanz durch die Zuständigkeit des BMASGK für den ESF. Die Standardisierung wird durch eine etwas homogenere Maßnahmenstruktur erleichtert, die entsprechend der ESF-Charakteristik stark auf Personalkosten aufsetzt. Weiters kann auf die Möglichkeit zurückgegriffen werden, 6% der Technischen Hilfe für die Programmumsetzung einzusetzen und daraus die zentrale FLC zu finanzieren sowie die ZwiSten ressourcenmäßig zu unterstützen.

4.3.2 IWB/EFRE Nordrhein-Westfalen

Konzentration und Vereinfachung, Wettbewerbsverfahren für Stärkefelder.

Das IWB/EFRE-Programm in Nordrhein-Westfalen umfasst 1,21 Mrd. EUR EFRE-Mittel¹¹², die durch die nationale Kofinanzierung verdoppelt werden. Der Anteil der privaten Mittel an der nationalen Kofinanzierung umfasst 33%, der Anteil der privaten Mittel an den Gesamtprogramm-Mitteln liegt damit bei 12,5%. Das Programm wird über 4 Prioritätsachsen und die Technische Hilfe umgesetzt.

Programmprioritäten

- PA1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation (38% der Mittel);
- PA2: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (14% der Mittel);
- PA3: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen (24% der Mittel);
- PA4: Nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung/Prävention (19% der Mittel);
- PA5: Technische Hilfe (4% der Mittel).

Das IWB/EFRE-Programm kommt im gesamten Landesgebiet von NRW unter der Federführung des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie zur Umsetzung.

Das Ministerium hat die Funktion der Verwaltungsbehörde inne und arbeitet in diesem Zusammenhang mit insgesamt neun bewilligenden oder zwischengeschalteten Stellen (ZwiSt). Davon sind fünf Bezirksregierungen sowie weitere vier landesweit agierende ZwiSten: Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz, die Leitmarktagentur.NRW (für Leitmarkt und Klimaschutzwettbewerbe), die IHK Beratungs- und Projektgesellschaft mbH sowie die Landes-Gewerbeförderungsstelle des NRW-Handwerks e.V.

Relevante Aspekte des IWB/EFRE-Programmes NRW

Auf Basis der Erfahrungen der Programmabwicklung 2007-2013 wurden für die Periode 2014-2020 deutliche strukturelle Reformen gesetzt, die unter dem Titel *Konzentration und Vereinfachung* zusammengefasst werden können. Dabei sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Es erfolgte eine strukturelle Konzentration durch eine Reduktion der bewilligenden Stellen von 20 Stellen in der Periode 2007-2013¹¹³ auf neun in der Periode 2014-2020.
- Als Reaktion auf die vielfältige Richtlinienstruktur in der Vergangenheit wurde eine sogenannte EFRE-Rahmenrichtlinie entwickelt, über welche die EU-Regeln mit dem Landesrecht, insbesondere dem Haushaltsrecht, harmonisiert werden.
- Diese Richtlinie
 - regelt damit die zentralen Verfahrensbestandteile;
 - ermöglicht den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen, der unter nationalem Recht nicht oder nur schwierig umsetzbar wäre;
 - liegt hierarchisch über den nationalen Richtlinien;

¹¹² Inklusiv der leistungsgebundenen Reserve.

¹¹³ (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2006).

- beinhaltet keine inhaltlichen Festlegungen. Diese werden über Förderungsaufrufe und -wettbewerbe definiert;
- wurde mit Finanzministerium und Landesrechnungshof abgestimmt.

Darüber hinaus sind folgende inhaltliche Punkte anzuführen:

- Als Hauptweg der Projektgenerierung und -auswahl dienen Wettbewerbe („Auswahl von den Besten“), die über die Leitmarktagentur umgesetzt werden (Leitmarktwettbewerbe sowie Klimaschutzwettbewerbe). Inhaltlich werden die Förderungsbedingungen über die Wettbewerbe zu Themen wie beispielsweise CreateMedia, EnergieUmweltwirtschaft, NeueWerkstoffe, oder IKT spezifiziert. Die Themen entsprechen der Intelligenten Spezialisierungs-Strategie des Landes NRW.
- Darüber hinaus werden zeitlich befristete, thematisch fokussierte Projektaufrufe zu strukturellen Themen wie z.B. Start-up-Innovationslabore, grüne Infrastruktur oder zur Fachkräftesicherung (gemeinsam mit dem ESF) durchgeführt.
- Im Rahmen der städtischen Entwicklung werden als Finanzierungsinstrumente „Kredite“ eingesetzt, z.B. EU-Stadtentwicklungskredit bzw. EU-Wärmeinfrastrukturkredit.
- Bei den Programminhalten und Projektarten stehen Dienstleistungen für Unternehmen über intermediäre Einrichtungen, kooperative Forschungsprojekte und Infrastrukturen sowie Klimaschutzinvestitionen im Mittelpunkt. Im Budgetvolumen weniger Bedeutung haben einzelbetriebliche Investitionen. Dies ist u.a. auch aus der Finanztafel und einem Anteil von 12,5% Privatmitteln an den Programminvestitionen ersichtlich.

Relevante Aspekte des IWB/EFRE-Programmes NRW: Vereinfachte Kostenoptionen

Über die EFRE-Rahmenrichtlinie wurde auch der Einsatz von vereinfachte Kostenoptionen für Personalkosten geregelt. Für alle Maßnahmen mit Personalausgaben werden einheitliche, standardisierte Stundensätze für Personalkosten, differenziert nach Leistungsgruppen, eingesetzt. Die Datenbasis bilden offiziell über das statistische Amt veröffentlichte Personalausgaben. Die Stundensätze werden jährlich aktualisiert.

Kategorie ¹¹⁴	Verrechenbare Kosten je Stunde in EUR
Leitende Stellung	65
Herausgehobene Fachkräfte	42
Fachkräfte	29
An- und ungelernete ArbeitnehmerInnen	21

Tabelle 5: Standardisierte Stundensätze für Personalkosten im IWB/EFRE-Programm NRW. Quelle: Pauschalen für Personalausgaben im Geltungsbereich der EFRE-Rahmenrichtlinie für Bewilligungen im Zeitraum 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019. Eigene Darstellung.

Durch den Einsatz der einheitlichen pauschalen Stundensätze über das gesamte Programm entsteht unterschiedliche Attraktivität für die Begünstigten. Insbesondere im Bereich von bspw.

¹¹⁴ Die Kategorien werden im Detail definiert, siehe dazu (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, o.J.).

Gemeinden sind die Stundensätze sehr attraktiv, während sie für bestimmte Organisationstypen, etwa in der außeruniversitären Forschung, eine eher geringe Attraktivität aufweisen.¹¹⁵

Hinsichtlich der Erfahrungen im Bereich der Prüf- und Kontrolltätigkeiten gibt es durchaus Ähnlichkeiten zum österreichischen IWB/EFRE-Programm, insbesondere den Designierungsprozess betreffend. Die Prüfbehörde war involviert, aber es gab keine Verbindlichkeit. Bei den ersten Prüfungen wurden Kritikpunkte über Regelungen, die man bereits als abgestimmt angenommen hat, aufgeworfen. Auf Seiten der FLCs kam es in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Interpretationen. Aktuell wird daher an den Prüfstandards im Zusammenhang mit der FLC gearbeitet sowie an der Entwicklung eines Förderhandbuchs, um durchgehende Standards in den ZwiSten zu gewährleisten.¹¹⁶ Auch in NRW werden weitere Herausforderungen für Vereinfachungen gesehen, z.B. im Vergaberecht für Unternehmen als Begünstigte oder das Nutzen von Verordnungsspielräumen bei der Vorlage von Originalbelegen etc.

Welche Aspekte sind zusammenfassend für das IWB/EFRE Programm von Interesse?

Im Vergleich zum IWB/EFRE Österreich-Programm ist Folgendes bemerkenswert:

- Der breite und einheitliche Einsatz von Pauschalen bei Personalkosten auf Basis einer einfach zugänglichen und laufend zu aktualisierenden Datenbasis.
- Eine Programmstruktur, die nicht unähnlich zu jener des IWB/EFRE Österreich Programmes ist, jedoch vergleichsweise nur sehr geringe Anteile von direkter Unternehmensförderung umfasst, mit der Ausnahme der Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit in KMU.
- Der Ausrichtung auf Wettbewerbe durch die Leitmarktagentur.
- Die EFRE-Rahmenrichtlinie, die im Wesentlichen den österreichischen nationalen Förderfähigkeitsregeln entspricht, jedoch hierarchisch über den nationalen Richtlinien liegt.

Worin liegen Unterschiede zum IWB/EFRE Österreich?

NRW arbeitet mit einem System von ZwiSten. Die strukturellen Unterschiede liegen insbesondere in der homogeneren Entscheidungsstruktur durch die Zuständigkeit des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation und Digitalisierung. Die dezentrale Systempartnerschaft bleibt innerhalb des Landes NRW verortet.

4.3.3 IWB/EFRE Flandern

Programme können auch ganz anders gestaltet sein.

Das IWB/EFRE-Programm Flandern umfasst rd. 176 Mio. EUR EFRE-Mittel¹¹⁷ und wird mit rd. 260 Mio. EUR nationalen Mitteln kofinanziert, sodass ein Programmvolumen von rd. 436 Mio. Euro besteht. Die Verwaltungsbehörde ist die *Agentschap Innoveren en Ondernemen* (VLAIO).

¹¹⁵ In Zukunft sollte die Kombinationsmöglichkeit der Pauschalstundensätze mit der neuen Pauschalfinanzierung von 40% für „Restkosten“ auf die direkten Personalkosten die Attraktivität der Förderung auch für diese Projektträger erhöhen.

¹¹⁶ Anlassfall war u.a. eine Klage eines Begünstigten, der für denselben Projektgegenstand unterschiedliche Feststellungen von FLC-Stellen erhalten hat.

¹¹⁷ Inklusiv der leistungsgebundenen Reserve.

Die VB übernimmt alle Aufgaben des Programmmanagements, inklusive der first level control. Es gibt keine zwischengeschalteten Stellen im eigentlichen Sinn. Aufgaben mit Projektbezug wie z.B. Entscheidungen über Förderanträge werden direkt von der VB durchgeführt. Neben der VB gibt es aber einen Contact Point in jeder der 5 Provinzen und in den 2 Städten (Antwerpen und Gent), die das EFRE-OP nach außen hin kommunizieren und potenzielle Begünstigte beraten. Weiters ist eine separate VLAIO-Abteilung für Kontrollen zuständig, die für Vor-Ort-Checks verantwortlich ist. In der VB sind 20 VZÄ angestellt. Hinzu kommen noch 6 VZÄ an den regionalen Contact Points. Das Programm wird über fünf Prioritäten umgesetzt:

Priorität 1 – Innovation

- Co-Creation
- Demonstrationsprojekte

Priorität 2 – Wettbewerbsfähigkeit der KMUs

- Unternehmertum
- Wirtschaftsfreundliche Verwaltung
- Innovative Geschäftsmodelle
- Knowledge workers
- Internationalisierung

Priorität 3 – Kohlenstoffarme Wirtschaft

- Energetische Sanierung von Wohngebäuden
- Urbane Mobilitätssysteme
- Energieeffizienz von KMUs
- Grüne Wärme / erneuerbare Energien

Priorität 4 – Stadtentwicklung

- Grüne und grün-blaue Netzwerke
- Raumproduktivität
- Städtische Vitalität

Priorität 5 – Technische Hilfe

Neben den EFRE-Mitteln suchen die Projektbegünstigten beim für den Förderbereich zuständigen flämischen Ministerium für Kofinanzierung an. Nur das für Innovation und Wirtschaft zuständige Ministerium hat eine für EFRE reservierte Haushaltlinie für die Kofinanzierung. In den Fällen in denen andere Ministerien zuständig sind, bedeutet das, dass das EFRE-Projekt in das bestehende, nationale regulatorische System und in die politischen Prioritäten passen muss, was auch Probleme in der Abwicklung schafft.

[Relevante Aspekte des IWB/EFRE-Programmes Flandern](#)

Das Programm IWB/EFRE Flandern unterscheidet sich von der Struktur in Österreich sehr deutlich. Besondere Aspekte, die hervorgehoben werden können, sind:

- Die oben dargestellte Programmstruktur weist auf innovative Themengestaltung hin. Maßnahmen wie „Co-Creation“ finden sich in Österreich allenfalls auf einer Projektebene, nicht jedoch auf einer programmatischen Ebene, ebenso wenig Themen wie „wirtschaftsfreundliche Verwaltung“ oder „innovative Geschäftsmodelle“.
- Es gibt keine einzelbetrieblichen Projekte. Die Projektarten sind insbesondere ausgerichtet auf intermediäre Einrichtungen als Leistungsbereitsteller für KMU

(überbetriebliche Service-Bereitstellung), größere Infrastrukturprojekte (z.B. an der Universität Leuven) und Forschungsprojekte.

- Es erfolgt ein breiterer Einsatz von ITIs. 3 ITIs werden außerhalb von Art. 7 der EFRE-Verordnung für „nachhaltige Stadtentwicklung“ umgesetzt. Über zwei Städte (Antwerpen, Gent) werden die Anforderungen von Art 7. EFRE-VO „nachhaltige Stadtentwicklung“ erfüllt. Insgesamt werden rd. 40% der EFRE-Mittel über ITIs umgesetzt.¹¹⁸

Relevante Aspekte des IWB/EFRE-Programmes Flandern: Vereinfachte Kostenoptionen

Flandern nutzt VKO bereits seit der Periode 2007-2013. Der überwiegende Teil des OPs (über 80% der Projekte) nutzt VKO, da die meisten Projekte Personalkosten geltend machen. Lediglich in der begrenzten Zahl an infrastrukturellen Projekten, die keine Personalkosten erzeugen, werden diese nicht angewendet.

Die verwendete Methodik wurde 2014 entwickelt und wird neben dem IWB/EFRE Programm Flandern auch von der VB des Interreg OPs Flandern-Niederlande verwendet. Das System wird von der VB als positiv bewertet. Das Modell wurde mit Beginn der Programmperiode 2014-20 eingeführt. Das angewendete Modell stellt allerdings eher einen Hybrid dar, in dem ein Pauschalwert für Lohnnebenkosten ermittelt wird, der mit den Bruttolöhnen und Jahresarbeitsstunden in Bezug gesetzt wird.

Beispielkasten: Berechnung eines Standardstundensatzes

Es wird folgende Formel zur Berechnung eines Standardstundensatzes für jeden Mitarbeiter verwendet:

¹¹⁸ Siehe auch (EPRC, 2018).

1,2 geteilt durch 100 multipliziert mit dem monatlichen Bruttogehalt = Stundensatz

*Beispiel: $1,2 / 100 * 3000 \text{ Euro} = 36 \text{ Euro Stundensatz}$*

Die Personalkosten werden dann berechnet, indem die Anzahl der geleisteten Stunden mit dem Stundensatz multipliziert wird.

Der Faktor von 1,2 in der Formel berücksichtigt automatisch:

- einen angemessenen Teil an den Gehaltskosten, die zusätzlich zum Bruttogehalt entstehen;
- mögliche Lohnkostensenkungen für den Arbeitgeber/Arbeitnehmer (insbesondere Steuererleichterungen für wissenschaftliches Personal) und
- arbeitsfreie Zeit (z. B. Urlaub, Krankheit).

Projekte müssen folgende Dokumente bei der Beantragung von Personalkosten vorlegen:

- Arbeitsvertrag;
- Arbeitszeitchronik (unterzeichnet von Arbeitnehmer und Arbeitgeber);
- Gehaltszettel für Januar jedes Kalenderjahrs, in dem der Mitarbeiter am Projekt arbeitet;
- Nachweis der Bezahlung oder ggf. Ausgleichs für Überstunden;

Besondere Vorschriften gelten für Teilzeitarbeit, Höchststundensätze, Überstunden, Höchstarbeitszeit, Beschäftigung in mehreren EFRE/ETC-Projekten, abgestelltes Personal, Bedienstete der öffentlichen Verwaltung und befristete/zeitweilige Beschäftigung.¹¹⁹

Es gibt bisher wenig Erfahrung mit Prüfungen, aber zumindest keine negativen. Die flämische Prüfbehörde hat kürzlich ihr jährliches Audit durchgeführt und die VB wartet auf die Berichte. Es wird nicht erwartet, dass es Probleme gibt. Die VB hat aber den Eindruck, dass das System der Standardstundensätze den PrüferInnen manchmal nur schwierig zu vermitteln ist:

„Die Prüfer scheinen von der Einfachheit überrascht zu sein.“

Welche Aspekte sind zusammenfassend für das IWB/EFRE Programm von Interesse?

Es gibt, wenn auch in einem anderen administrativen Kontext, Programme, die sich hinsichtlich Programmverwaltung und -inhalten sehr deutlich vom österreichischen Ansatz unterscheiden. Es werden keine einzelbetrieblichen Projekte unterstützt, sondern Unternehmen werden über überbetriebliche Services adressiert. Weitere Maßnahmen sind auf Infrastrukturen und Forschung ausgerichtet. Als besonderes Umsetzungsformat werden ITIs eingesetzt. Die Personalkosten werden nach einem einfachen Modell einer „Personalkosten-Pauschalierung“ abgerechnet. Flandern weist eine integrierte Verwaltungsbehörde auf, die sich keiner ZwiSt bedient. Allerdings müssen die Projektträger daher für nationale Kofinanzierung separat in den Ministerien ansuchen.

¹¹⁹ Siehe (EPRC, 2015) sowie (Agentschap Ondernemen, 2014)

4.3.4 IWB/Schwerpunkt EFRE Finnland¹²⁰

Zentralisierung und Standardisierung der Programmadministration bei regionaler Projektselektion und –steuerung.

Für die Programmperiode 2014-2020 hat Finnland seine vormals vier regionalen Programme (2007-2013) in ein nationales Programm zusammengefasst und mit dem ESF in ein finnlandweites Multifondsprogramm übergeführt. Das IWB-Programm Finnland umfasst ein Programmvolumen von rd. 770 Mio. EUR EFRE- sowie 516 Mio. EUR ESF-Mittel, die jeweils durch die nationale Kofinanzierung verdoppelt werden (Kofinanzierungsrate 50%). Diese werden vom Nationalstaat und den Gemeinden getragen.

Programmprioritäten

Die ersten beiden Prioritäten sind dem EFRE, die letzten drei Prioritäten dem ESF zugeordnet:

- PA1: Wettbewerbsfähigkeit von KMU (Start-ups, Energieeffizienz von KMU, Verkehrs- und Logistikinfrastruktur, Internationalisierung von KMU);
- PA2: Information und Wissen schaffen und nutzen (Forschungszentren, Innovationsförderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz);
- PA3: Beschäftigung und Arbeitsmobilität (Beschäftigung junger Menschen und benachteiligter Personen, Arbeitsproduktivität, Gleichstellung in Bildung und Beruf);
- PA4: Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen;
- PA5: Soziale Inklusion und Armutsbekämpfung.

Die Verwaltungsbehörde des finnischen Programmes für „Nachhaltiges Wachstum und Arbeitsplätze 2014-2020“ hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit inne und agiert im Bereich der Technischen Hilfe zudem als zwischengeschaltete Stelle. Die Bescheinigungsbehörde und die Prüfbehörde sind ebenfalls zentral auf nationaler Ebene angesiedelt.

Die insgesamt 16 zwischengeschalteten Stellen sind überwiegend der regionalen Ebene zuzuordnen. Die Gesamtzahl der zwischengeschalteten Stellen wurde im Vergleich zur Programmperiode 2007-2013 verringert, wodurch Komplexität und Kosten der Programmverwaltung und -steuerung reduziert wurden. Die zwischengeschalteten Stellen sind:

- Vier der insgesamt 15 regionalen ELY-Zentren (Zentren für wirtschaftliche Entwicklung, Verkehr und Umwelt);
- Neun der insgesamt 15 Regionalräte¹²¹ (regional councils);
- Die nationale Behörde „Business Finland“¹²²;
- Ministerium für Soziales und Gesundheit;
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.

¹²⁰ Die Ausführung zur Fallstudie Finnland und den Informationen zu vereinfachten Kostenoptionen in Finnland, Estland und Nordirland basieren auf einem Fallstudienbericht von S. Zillmer, Spatial Foresight, vom 20. Feb. 2019.

¹²¹ Die Regionalräte sind die Vertretungen der Gemeinden. Die Mitgliedschaft im jeweiligen Regionalrat ist verpflichtend für alle Gemeinden.

¹²² Business Finland wurde am 01. Januar 2018 durch den Zusammenschluss der Vorgängerorganisationen Finpro (Dienste für Internationalisierung, Investitionen und Tourismus) und Tekes (Förderung von Innovationen) gegründet.

Aufgaben von Verwaltungsbehörde und zwischengeschalteten Stellen

Die Aufgabenverteilung zwischen Verwaltungsbehörde und zwischengeschalteten Stellen ist im Gesetz zur Regionalentwicklung und der Verwaltung von Strukturfondsmaßnahmen (17.1.2014/7) geregelt. Das Gesetz dient der klaren Regelung der Zuständigkeiten.

Die Verwaltungsbehörde hat die Tätigkeiten zur Implementierung des Multifondsprogramms an die zwischengeschalteten Stellen delegiert. Dadurch sind bei der Verwaltungsbehörde überwiegend Steuerungstätigkeiten verblieben, wie

- die Zuweisung der Programmmittel an die einzelnen zwischengeschalteten Stellen;
- die Bezahlung der von den zwischengeschalteten Stellen ausgegebenen Mittel vor Erstattung durch die Europäische Kommission;
- die Beratung der zwischengeschalteten Stellen;
- das Monitoring des Programmfortschritts.

Die zwischengeschalteten Stellen sind somit zuständig für

- die Veröffentlichung von Projektaufrufen;
- die Projektauswahl;
- Vertragsabschlüsse mit den Begünstigten;
- die Projektfinanzierung und -zahlungen;
- das Projektmonitoring und
- die Übermittlung aller relevanten Daten in das nationale Monitoringsystem (EURA 2014).

Den zwischengeschalteten Stellen obliegt im Rahmen dieser Aufgaben außerdem die Kontrolle der ersten Ebene (first level control). In den zwischengeschalteten Stellen ist diese Aufgabe von den anderen Programmimplementierungsaufgaben separiert, möglichst nicht nur personell, sondern auch institutionell in einer anderen Abteilung, um eine klare Aufgabentrennung zu gewährleisten. Dies erfordert hinreichende institutionelle und personelle Ressourcen, die bei der Auswahl der ELY-Zentren und Regionalräte als ZwiSten von Bedeutung waren.

Beispielkasten: Zuweisung auf Prioritäten, Regionen und zwischengeschaltete Stellen

Grundsätzlich ist die Zuweisung der Programmmittel in §9 Gesetz zur Finanzierung der Regionalentwicklung und von Strukturfondsprojekten (17.1.2014/8) geregelt. Die Strukturfondsmittel fließen in das finnische Staatsbudget ein und unterliegen den nationalen Finanzverwaltungsregelungen (inkl. Parlamentskontrolle etc.). Die Strukturfondsmittel gehen in die Jahresplanungssysteme ein und werden entsprechend der nationalen Strategien und Maßnahmen den Sektorpolitiken unter Leitung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit zugeordnet. Die regionale Zuordnung zu jeder der vier Regionen wurde gemeinsam mit den zuständigen ELY-Zentren und Regionalräten diskutiert. Diese konnten Vorschläge unter Berücksichtigung der Ziele und des Rahmens des Programms unterbreiten.

ELY-Zentren

Die ELY-Zentren sind regionale Behörden unter Aufsicht des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Andere Fachministerien unterstützen die ELY-Zentren beratend. Die ELY-Zentren haben die Aufgabe, die Regionalentwicklung zu fördern, indem sie im Rahmen ihrer Tätigkeitsbereiche

Entwicklungsaufgaben umsetzen. Ihre Aufgaben beinhalten insbesondere die Bereitstellung von bzw. Unterstützung für:

- Beratungs-, Finanzierungs- und Entwicklungsdienste für Unternehmen;
- Ländliche Entwicklung;
- Aspekte des Fischereisektors;
- Straßenerhaltung, Straßenprojekte, Verkehrslizenzen, Verkehrssicherheit, öffentlicher Verkehr und Inselverkehr;
- Förderung von Fähigkeiten und lebenslangem Lernen;
- Beschäftigung und Arbeitsmarkttraining;
- Immigration;
- Umweltschutz, Steuerung der Landnutzung, Naturschutz, Umweltmonitoring, Nutzung und Management von Wasserressourcen;
- Strukturfondsprojekte.

Die Rolle regionaler Partnerschaften

Nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten der verschiedenen zwischengeschalteten Stellen, erfordert die dezentrale Implementierung nicht nur eine Abstimmung zwischen zentraler nationaler Ebene (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde etc.) und regionaler Ebene (zwischengeschaltete Stellen). Die regionalen Partnerschaften stellen eine Kooperationsform auf regionaler Ebene dar, die durch die nationale Gesetzgebung in §24 Gesetz zur Regionalentwicklung und der Verwaltung von Strukturfondsmaßnahmen (17.1.2014/7) geregelt ist.

Regionale Partnerschaften sind in allen 15 Regionen im Rahmen von regionalen Verwaltungsausschüssen etabliert. Der jeweilige Regionalrat sitzt dem Verwaltungsausschuss vor. Weitere Mitglieder der regionalen Ausschüsse bzw. Partnerschaften sind:

- die Gemeinden der Region;
- die staatlichen Einrichtungen, die die Programme finanzieren, sowie andere Regierungsinstitutionen, die aus Sicht der Partnerschaft wichtig sind;
- für die Regionalentwicklung wichtige Einrichtungen, wie Arbeits- und Unternehmensvertretungen, Zivilgesellschaft z.B. als Umweltschutzverbände oder Gleichstellungsvertreter.

Die regionalen Partnerschaften entwickeln strategische Leitlinien für die Verteilung von Fördermitteln in ihrer Region und treffen andere strategische Entscheidungen. Insgesamt koordinieren sie somit die Umsetzung der Regionalpolitik, informieren über gute Praktiken und sind für die Leitlinien der Regionalpolitik zuständig.

Die regionalen Verwaltungsausschüsse sind direkt in die Projektauswahl von Strukturfondsprojekten eingebunden:

- Das Sekretariat des Ausschusses stellt die Auswahl der zur Förderung vorgeschlagenen Projekte zusammen.
- National relevante und finanzierte Projekte werden durch eine Steuerungsgruppe der relevanten Ministerien ausgewählt.
- Für regionale Projekte gibt der Ausschuss eine bindende Empfehlung und verfasst eine Stellungnahme zu den national relevanten Projekten.
- Die abschließende Förderentscheidung wird von der Stelle getroffen, in deren Verantwortung die nationale Kofinanzierung liegt.

Darüber hinaus obliegt einigen Regionalräten die Koordinierung von mehreren Regionalräten. So hat beispielsweise der Regionalrat von Uusimaa die Koordinierungsfunktion für die Regionalräte in Südfinnland inne und der Regionalrat von Pirkanmaa die Koordinierung in Westfinnland.

Die Nutzung von ITI

Das finnische Multifondsprogramm implementiert ein ITI, die „Sechs Städte Strategie“ bzw. „6Aika“, die eine Strategie für nachhaltige Stadtentwicklung ist. Sie ist eine gemeinsame Strategie der sechs größten finnischen Städte: Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku und Oulu. Mit der gemeinsamen Strategie adressieren diese Städte die Herausforderungen der Urbanisierung und wollen sich zu intelligenteren Städten mit einem Fokus auf die Bewohner weiterentwickeln. Im Mittelpunkt steht die Schaffung von neuen Unternehmen, Wissen und Arbeitsplätzen. Das ITI hat ein Budgetvolumen von 100 Millionen Euro und kombiniert EFRE- und ESF-Mittel.¹²³

Auf Basis der gemeinsamen Strategie werden die Projekte dezentral, unter der Verantwortung einzelner Städte, implementiert. Dazu schließen sich jeweils mindestens zwei Städte für ein Projekt zusammen. Involviert sind neben der finnischen Regierung somit zwei zwischengeschaltete Stellen – der Regionalrat Helsinki-Uusimaa (EFRE) und das Häme ELY-Zentrum (ESF). Zur Kofinanzierung tragen neben nationalen Mitteln die Städte und Projektpartner der einzelnen Projekte bei.¹²⁴

Aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungen mit dem ITI ist die Nutzung des Instruments in der Zukunft eher wahrscheinlich, insbesondere im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Strategien unterschiedlicher Städte und zur Entwicklung neuer Ansätze. Eine Entscheidung hierzu liegt bisher jedoch noch nicht vor.

Relevante Aspekte des IWB-Programmes hinsichtlich vereinfachter Kostenoptionen

Im IWB-Programm Finnland werden vereinfachte Kostenoptionen intensiv eingesetzt. Es kommen Pauschalsätze zu Anwendung, teilweise basierend auf historischen statistischen Daten (EFRE Projekte 2007-2013) bzw. basierend auf vergleichbaren Standardisierungen unter Nutzung von off-the-shelf Optionen sowie eine Gemeinkostenpauschale. Vereinfachte Kostenoptionen sollen weitgehend in allen Projekten eingesetzt werden (Gemeinkostenpauschalen, Pauschalbeträge). Ist-Kosten-Abrechnungen kommen nur in speziellen Fällen und bei Investitionsprojekten zur Umsetzung (siehe im Detail Kapitel 4.3.5).

Aspekte des IWB-Programmes Finnland – Zusammenfassend

Zusammenfassend können für das IWB-Programm Finnland folgende Punkte festgehalten werden:

- Konzentration durch die Zusammenfassung von vier regionalen Programmen auf ein finnlandweites Multifondsprogramm. Damit verbunden erfolgte eine Bündelung einer zentralen Verwaltungsbehörde bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer dezentralen Programmumsetzung über vier Planungsregionen und 3-4 Subregionen.
- Die VB arbeitet mit 16 ZwiSten zusammen, davon neun regionale Stellen, vier regionalisierte Stellen einer Bundesagentur. Damit erfolgt die Projektselektion und –

¹²³ Vgl. auch <https://6aika.fi/in-english/>

¹²⁴ Informationen zur SLC im Rahmen von ITI konnten nicht gesammelt werden.

monitoring primär auf regionaler Ebene und in den regionalen Partnerschaften. Dies bedeutet eine Reduktion der ZwiSten gegenüber der Vorperiode.

- Die vereinfachten Kostensoptionen sollen weitgehend in allen Projekten eingesetzt werden (Gemeinkostenpauschalen, Pauschalbeträge).
- Das Instrument ITI wird eingesetzt (The Six City Strategy – Open and Smart Services). Die Städte übernehmen die Projektauswahl, während die weiteren administrativen Funktionen von einer Regionalregierung wahrgenommen werden.
- Es werden keine einzelbetrieblichen Projekte im EFRE gefördert. Es dominieren überbetriebliche Serviceleistungen mit der Zielgruppe Unternehmen, Forschungszentren und -projekte, Start-ups, Finanzierungsinstrumente bis hin zu Infrastrukturförderungen im Mobilitätsbereich.

Welche Aspekte sind zusammenfassend für das IWB/EFRE Programm von Interesse?

Ähnlich wie in Österreich erfolgte eine Zusammenführung von regionalen Programmen zu einem finnlandweiten nationalen Programm. Die Regionen werden für die Programmumsetzung über ZwiSt-Funktionen eingebunden. Projektbewertung und Auswahl erfolgt auf regionaler Ebene durch eine breite Partnerschaft. Vereinfachte Kostensoptionen werden umfassend eingesetzt.

Wesentliche Unterschiede zeigen sich in den Programminhalten: Unternehmen werden nicht direkt gefördert, sondern sind indirekt die Zielgruppe über Beratungsangebote. Die Inhalte des Programmes konzentrieren sich auf Forschung. Interessanterweise werden unter dem Titel der „Wettbewerbsfähigkeit für KMU“ auch Mobilitätsinfrastrukturen gefördert. Der Einsatz von ITIs brachte bisher positive Erfahrungen, sodass auch eine Fortführung in der künftigen Periode wahrscheinlich ist.

4.3.5 Vereinfachte Kostensoptionen – Erfahrungen aus Finnland, Estland und Nordirland

Mit der Programmperiode 2014-2020 wurde die Nutzung vereinfachter Kostensoptionen gefördert, um administrative Kosten und Aufwand zu reduzieren und Verwaltung und Implementierung der ESI-Fonds zu vereinfachen. Um die praktische Funktionalität der Nutzung vereinfachter Kostensoptionen im Lichte der österreichischen EFRE-Evaluierungen zu überprüfen, wurden die wesentlichen Eckpunkte der Anwendung der VKO aus dem Fallstudienprogramm Finnland (Multifondsprogramm) sowie aus den Programmen von zwei weiteren Mitgliedstaaten, die bereits Erfahrungen mit Prüfungen (second level control) haben (das estnische Multifondsprogramm „Operationelles Programm für Kohäsionspolitikfonds“, welches EFRE, ESF und Kohäsionsfondsmittel umfasst sowie das regionale EFRE-Programm Nordirlands) herausgearbeitet.

Nutzung vereinfachter Kostensoptionen

Die Studie „Use and intended use of simplified cost options in European Social Fund (ESF), European Regional Development Fund (ERDF), Cohesion Fund (CF) and European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)“¹²⁵ kommt zu dem Schluss, dass die Anwendung von vereinfachten Kostensoptionen in ESF-Programmen weiter verbreitet ist als in EFRE bzw.

¹²⁵ (t33, SWEKO, 2018).

Kohäsionsfondsprogrammen. In EFRE- bzw. Kohäsionsfondsprogrammen werden demnach hauptsächlich Pauschalfinanzierungen genutzt. Der Überblick in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** zeigt, dass alle drei Arten vereinfachter Kostenoptionen in den hier analysierten Programmen zum Einsatz kommen. Diese betreffen u.a. EFRE-finanzierte Maßnahmen.

EFRE bzw. Multifondsprogramm	Standardisierte Einheitskosten	Pauschalfinanzierungen	Pauschalsätze
Finnland		X	X
Estland	X		X
Nordirland	X		

Tabelle 6: Arten von vereinfachten Kostenoptionen in ausgewählten ESI-Programmen. Eigene Darstellung.

Die Anwendung standardisierter Einheitskosten variiert dabei sehr stark in Abhängigkeit der spezifischen Maßnahmen. Sie werden in den Beispielen u.a. angewendet für:

- Baukosten für Anpassungen von Wohnraum behinderter Personen;
- Personalkosten von ForscherInnen (teilweise einschließlich eines Pauschalsatzes für Gemeinkosten);
- Finanzierung von Austausch von ForscherInnen und Studierenden etc.;
- Wasser- und Abwasserinfrastruktur.

Pauschalsätze werden beispielsweise für die Erstattung indirekter Kosten aller Arten von Maßnahmen angewendet. Dabei werden je nach Programm und Maßnahmenart unterschiedliche Pauschalsätze zugrunde gelegt. Pauschalfinanzierungen werden für verschiedene Arten kleiner Projekte, wie beispielsweise Machbarkeitsstudien, angewendet.

Entwicklung vereinfachter Kostenoptionen

Die Entwicklung der vereinfachten Kostenoptionen hat in den befragten Programmen unterschiedlich viel Zeit in Anspruch genommen. Sie reicht von 2 Monaten (Estland) bis zu 15 Monaten (Nordirland). Längere Fristen sind v.a. auf notwendige Klärungen mit der Europäischen Kommission zurückzuführen, die Klarheit für die Berechnungsgrundlagen zur Nutzung historischer Daten geschaffen haben. Die finnische VB konnte auf den Erfahrungen der Ermittlung von Pauschalsätzen der Programmperiode 2007-2013 aufbauen, wodurch der vormals hohe Aufwand und langwierige Prozess für 2014-2020 nicht wiederholt werden mussten.

Für die Entwicklung der vereinfachten Kostenoptionen wurden je nach Art der Kostenoption und Art der Maßnahmen teils unterschiedliche Daten verwendet. Auf diese Weise wurde unterschiedlichen Bedürfnissen zur Bestimmung angemessener Standardisierungen und Sätze Rechnung getragen. Die folgende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick über die angewandten Methoden.

EFRE bzw. Multifondsprogramm	Vereinfachte Kostenoptionen
Finnland	<i>Pauschalsätze:</i> Teilweise basierend auf historischen statistischen Daten (EFRE Projekte 2007-2013) für eine faire, ausgewogene und überprüfbare Berechnungsmethode (CPR Art. 68 a); teilweise basierend auf

	<p>vergleichbaren Standardisierungen (CPR Art. 68 b) unter Nutzung von off-the-shelf Optionen.</p> <p><i>Pauschalfinanzierungen:</i> Kombination von vorläufigem Budgetvorschlag (draft budget) und einer fairen, ausgewogenen und überprüfbaren Berechnungsmethode. Innerhalb des Budgetvorschlags Nutzung des auf diese Weise kalkulierten Pauschalsatzes (24%), um auf Grundlage direkter Personalkosten die indirekten Kosten und Reisekosten zu bestimmen. Direkte Kostenkalkulation (Personal) auf Basis glaubhafter Informationen seitens des Antragstellers (z.B. Personalkostennachweise, statistische Daten).</p>
Estland	<p><i>Standardisierte Einheitskosten:</i> Marktanalyse für spezifische Maßnahmen durch Einholen von Preisangeboten und Identifizierung des Median- bzw. des Durchschnittspreises.</p>
Nordirland	<p><i>Standardisierte Einheitskosten:</i> Historische statistische Daten zur Identifizierung des durchschnittlichen Stundensatzes in vergleichbaren Projekten der vorherigen Programmperiode & Ergänzung um 15% Aufschlag für Gemeinkosten, um zu einem einzigen Einheitskostensatz zu gelangen.</p>

Tabelle 7: Datengrundlagen für die Entwicklung vereinfachter Kostenoptionen. Eigene Darstellung.

Um die vereinfachten Kostenoptionen zu entwickeln, wurden von den VB vielfach die Prüfbehörden einbezogen. Sie übernehmen dabei unterschiedliche Rollen, teilweise wurden sie offiziell konsultiert, teilweise wurden die Prüfbehörden eher beratend bzw. informell hinzugezogen. Teilweise wurden außerdem auch zwischengeschaltete Stellen in die Ermittlung einbezogen.

Das nordirische EFRE-Programm hat eigens für die vereinfachten Kostenoptionen *Terms of Reference* entwickelt. Es wurde zudem eine Steuerungsgruppe „SCO“ etabliert, die Methode, Nutzung und Implementierung der vereinfachten Kostenoption überwacht. Die Terms of Reference legen Zweck der Steuerungsgruppe, ihre Zusammensetzung und die Aufgaben der Mitglieder dar. Danach gehören die EFRE VB und die zwischengeschaltete Stelle der Steuerungsgruppe an. Vertreter der Bescheinigungsbehörde, der Prüfbehörde, der zwischengeschalteten Stelle und des Mitgliedstaates nehmen an der Steuerungsgruppe in beratender Funktion teil. Die Prüfbehörde genehmigt die vereinfachten Kostenoptionen vor Überführung in die nationalen Förderregeln. Während des gesamten Prozesses ist die Prüfbehörde von der VB nach Bedarf einzubeziehen.

Qualitätssicherung bei der Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen

Für eine sichere und dauerhaft funktionsfähige Anwendung vereinfachter Kostenoptionen treffen die Programme unterschiedliche Vorkehrungen, mit denen die Nachweise erbracht, rechtliche Sicherheit erlangt und Doppelfinanzierungen vermieden werden.

Die zu erbringenden Nachweise bei der Prüfbehörde werden nicht zuletzt durch die vorherige Abstimmung mit der jeweiligen Prüfbehörde während der Entwicklung der vereinfachten Kostenoptionen vereinfacht. Die nachfolgende Tabelle gibt einen beispielhaften Überblick über die üblicherweise zu erbringenden Nachweise in den analysierten Programmen.

EFRE bzw. Multifondsprogramm	Qualitätssicherung bei vereinfachten Kostenoptionen
Finnland	<p><i>Pauschalsätze:</i> Elektronische Berichterstattung direkter Personalkosten im „EURA 2014“ Informationssystem für automatische Berechnung der Pauschalsätze; Desk-based und Vor-Ort-Überprüfungen der zwischengeschalteten Stellen ergänzen die Berichterstattung für Verifizierungen.</p> <p><i>Pauschalfinanzierungen:</i> Elektronisches Antragsverfahren in dem alle relevanten Dokumente während der Antragsphase (Dokumente, die die Berechnung darlegen) im „EURA 2014“ System gespeichert werden; Desk-based Überprüfungen aller Zahlung durch zwischengeschaltete Stelle für Verifizierung der Zahlungen und Bedingungen.</p>
Estland	<p><i>Standardisierte Einheitskosten:</i> Bericht über erbrachte Leistungen und Bestätigung durch den Begünstigten über die Leistung (z.B. bei Wohnraumanpassungen); Arbeitsverträge der beschäftigten ForscherInnen; Bestätigungen über durchgeführte Kurse etc. von Bildungseinrichtungen.</p>
Nordirland	<p><i>Standardisierte Einheitskosten:</i> Ausschließlich korrekter Antrag sowie Zeitrachweise, mit denen die Anzahl der Einheiten (Arbeitsstunden) nachvollzogen werden kann.</p>

Tabelle 8: Nachweise bei Anwendung vereinfachter Kostenoptionen. Eigene Darstellung.

Die Vermeidung von Doppelfinanzierungen wird im Allgemeinen auf der Systemebene ausgeschlossen und ist somit kein spezifisches Problem von vereinfachten Kostenoptionen. Kosten, die üblicherweise über vereinfachte Kostenoptionen erstattet werden, können somit nicht auf der Basis von tatsächlich entstandenen Kosten abgerechnet werden. Alle Kostenkategorien sind eindeutig einer Erstattungsform im Rahmen der Entwicklung der vereinfachten Kostenoptionen zuzuordnen.

Formelle Bewertungen zu den Effekten vereinfachter Kostenoptionen hinsichtlich ihrer rechtlichen Sicherheit liegen nicht vor. Die Anwendung basiert im Wesentlichen auf der Einbindung der Prüfbehörde und deren formelle Genehmigung der vereinfachten Kostenoption (vgl. Ausführungen zu Nordirland oben). Bisherige Prüfungen von Projekten mit vereinfachten Kostenoptionen scheinen in den analysierten Programmen zu keinerlei Beanstandungen der Methode geführt zu haben.

Wirkungen von und Erfolgsfaktoren für vereinfachte Kostenoptionen

Hinsichtlich der Wirkungen vereinfachter Kostenoptionen werden deutlich geringere Verwaltungskosten und -aufwände für die unterschiedlichen Beteiligten hervorgehoben. Zu berücksichtigen ist jedoch ein Entwicklungsaufwand in der Vorbereitung der VKO.

Die mit den VKO einhergehenden Vereinfachungen haben auch zu einer Beschleunigung der Zahlungsvorgänge geführt. So hat sich der Zeitraum für die Abwicklung der Zahlungen im finnischen Multifondsprogramm durch vereinfachte Kostenoptionen im Vergleich zur vorhergehenden Programmperiode etwa halbiert. Auch können durch die Anwendung von Pauschalkosten ggf. mehr bzw. neue Begünstigte für ESIF-Projekte gewonnen werden.

Die Vereinfachungen tragen dazu bei, dass zwischengeschaltete Stellen und Begünstigte ihre Ressourcen stärker auf die Projektinhalte und die Ergebnisse fokussieren können und die Fehlerquoten reduziert werden.

Die Erfolgsfaktoren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Klarheit und Transparenz des Verfahrens;
- eindeutige Definitionen der zugrunde liegenden Kostenkategorien;
- gutes Verständnis der Logik vereinfachter Kostenoptionen, der Ziele der Anwendung dieser Optionen sowie der sich daraus ergebenden Abrechnungsmodalitäten bei den zwischengeschalteten Stellen;
- Klarheit bei Begünstigten über die Bedeutung der vereinbarten Ergebnisse (da diese wichtig für die Erstattungsfähigkeit sind, z.B. bei Pauschalfinanzierungen);
- gute Zusammenarbeit insbesondere zwischen VB und zwischengeschalteter Stellen, aber auch mit anderen Programmbehörden (z.B. Prüfbehörde).

Zusammenfassende Einschätzung

Die Ausführungen zeigen, dass die Ansätze der einzelnen Programme sehr unterschiedlich sind, sowohl bei Ermittlung als auch Verwendung von Daten und Arten der vereinfachten Kostenoptionen. Dies zeigt wie individuelle Bedürfnisse im jeweiligen Programm adressiert werden können, um die Erstattungsfähigkeit zu vereinfachen und Zahlungsverfahren zu beschleunigen.

Insgesamt haben alle analysierten Programme die Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen sehr positiv bewertet, da administrative Kosten und Aufwände bei allen Beteiligten (einschließlich VB, zwischengeschalteter Stellen, Prüfbehörden, Begünstigte) geringer sind als bei Erstattung entsprechend tatsächlich entstandener Kosten.

Trotz der insgesamt positiven Bewertung wurden insbesondere seitens der finnischen Programmbehörden auch einige Einschränkungen benannt, die den insgesamt positiven Nutzen jedoch nicht aufwiegen:

- Die Attraktivität der Förderung war durch die Höhe der angewandten Pauschalsätze für Universitäten und Forschungseinrichtungen bislang eher eingeschränkt. Diese Einrichtungen betrachten die festgelegten Pauschalsätze als zu niedrig.
- Es gibt seitens der zwischengeschalteten Stellen einen zusätzlichen Aufwand in der Projektvorbereitungsphase, um die anrechnungsfähigen Personalkosten, die für die Berechnung von Pauschalsätzen zugrunde gelegt werden können, eindeutig für jedes Projekt zu bestimmen.

4.4 Zusammenschau der Charakteristika der Fallstudien

Im Folgenden werden jeweils Eckpunkte aus den Fallstudien tabellarisch zusammengefasst:

Programm	Was kann für das Programm besonders hervorgehoben werden?
IWB/ESF Österreich	<p><i>Standardisierung der Abwicklung und der Kontrolle zentralisiert bei verstärkter Dezentralisierung der inhaltlichen Programmumsetzung über Akteure der Länder</i></p> <p><u>Konzentration und Standardisierung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Konzentration der Richtlinien auf eine Programmrichtlinie; • Zentralisierung der first level control (FLC); • Standardisierung der Kostenabrechnung verbunden mit der Erstellung eines umfassenden „FLC-Handbuchs“. <p><u>Dezentralisierung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Verstärkte Dezentralisierung in der Programmumsetzung durch Einbindung der Länder als ZwiSten. <p><u>Vereinfachung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Umfassender Einsatz von VKO auf Basis delegierter Rechtsakte, keine Ist-Kosten-Abrechnung mehr für Projekte ab Okt. 2018; • Kombination von Personalkostenpauschalen mit 40%iger „Restkostenpauschale“.
IWB/EFRE NRW	<p><i>Konzentration und Vereinfachung, Wettbewerbsverfahren für Stärkefelder der intelligenten Spezialisierung</i></p> <p><u>Harmonisierung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zentrale EFRE-Rahmenrichtlinie, die hierarchisch über den nationalen Richtlinien liegt und • die Verfahren klar regelt (ohne Optionen anzubieten z.B. bei vereinfachte Kostenoptionen). <p><u>Vereinfachung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Breiter und einheitlicher Einsatz von Pauschalen bei Personalkosten auf Basis einer zentralen und laufend zu aktualisierten öffentlichen Datenbasis. <p><u>Projektarten und Verfahren der Implementierung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geringe Anteile von direkter Unternehmensförderung (Ausnahme Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit in KMU). • Umfassender Einsatz von Wettbewerbsverfahren, insbesondere zur Umsetzung der Strategie zur Intelligenten Spezialisierung.

IWB/EFRE Flandern	<p><i>Ein gänzlich anders gestaltetes Programm</i></p> <p><u>Abwicklungsstruktur</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Eine zentrale Verwaltungsbehörde, die auch die Förderverträge schließt und ohne ZwiSt-System arbeitet. • Nationale Kofinanzierung erfordert eigene Anträge in Ministerien. <p><u>Vereinfachung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Breiter Einsatz von VKO bei Personalkosten; <p><u>Programmstruktur und Projektarten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Innovative Programmstruktur mit Themen wie „Co-Creation“ oder „Innovative Geschäftsmodelle“; • Keine Förderung von einzelbetrieblichen Projekten; • Ausrichtung auf größere Projekte mit Intermediären Einrichtungen als Leistungsbereitsteller für KMU (überbetriebliche Service-Bereitstellung), Forschungs-Infrastrukturprojekte (z.B. Forschungszentren an Hochschulen) und Forschungsprojekte; • Umfassender Einsatz von ITIs im Rahmen der Implementierung des Programmes.
IWB-Finnland	<p><i>Zentralisierung und Standardisierung der Programmadministration bei regionaler Projektselektion und –steuerung</i></p> <p>Ähnlicher Reformschritt zu Österreich bei deutlichen Unterschieden in der Programmstruktur.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine Förderung von einzelbetrieblichen Projekten; • Ausrichtung auf überbetriebliche Dienstleistungen für KMU, kooperative Forschung, Forschungszentren und -infrastruktur, Finanzierung, Mobilitätsinfrastruktur; • Breiter Einsatz von VKO und eines großen ITIs in der Umsetzung.

Tabelle 9: Zusammenfassender Überblick zu den Fallstudien. Eigene Darstellung.

In der Periode 2014-2020 wurden deutliche Anstrengungen zur Konzentration, Harmonisierung und Vereinfachungen der Abwicklungsprozesse der ESI-Fonds-Programme unternommen. Die Auswahl der Fallstudien zeigte, wie auch umfassendere vergleichende Analysen zur Programmperiode 2014-2020 (z.B. im Rahmen von IQ-Net¹²⁶), einen Trend hin zur thematischen Konzentration und der Vereinfachung der Programm-Architektur (weniger Prioritäten, weniger Maßnahmen). Dies ist häufig verbunden mit einer strukturellen Konzentration durch eine Reduktion der Programme (wie z.B. in Finnland), die auch die Zahl der Behördenfunktionen bzw. der zwischengeschalteten Stellen verringert (z.B. NRW, Finnland).

Darüber hinaus wurde die Zahl der eingesetzten Richtlinien reduziert bzw. Harmonisierungsanstrengungen unternommen (z.B. ESF Österreich, EFRE-Rahmenrichtlinie NRW). Im Bereich der Kontrollen und Prüfungen wird stark an Transparenz und Harmonisierung

¹²⁶ Siehe (EPRC, 2015).

gearbeitet z.B. über Förder- und Prüfhandbücher und der Zusammenarbeit der VB mit FLC, um einheitliche Prüfstandards zu definieren (z.B. NRW).

Die Entwicklung geht in den Fallstudien klar in Richtung Konzentration, Zentralisierung und Standardisierung in den Verwaltungs- und Kontrollmechanismen, während die inhaltliche Programmumsetzung und Projektauswahl dezentral bleibt (z.B. Finnland) oder diese sogar verstärkt wurde (IWB/ESF Österreich). Das Programm IWB/ESF Österreich ist ein gutes Beispiel für das Management des Spannungsfeldes von Zentralität und dezentraler Programmumsetzung.

Die vereinfachten Kostenoptionen werden in den Fallstudien-Programmen intensiv und in großem Umfang, insbesondere im Bereich der Personalkosten eingesetzt. Im ESF Österreich, aber auch in den Programmen Finnland, Flandern, NRW werden die VKO breit und umfassend eingesetzt. NRW agiert mit einem nach Beschäftigungskategorien differenzierten, aber über alle Programm-Maßnahmen einheitlichen Ansatz für die Personalpauschalen. Den nunmehr weitreichendsten Ansatz verfolgt ESF Österreich, indem vollständig auf eine Ist-Kosten-Abrechnung verzichtet wird, und sowohl Pauschalen als auch Standardeinheitskosten breit eingesetzt werden. Die Basis dazu bilden eigene delegierte Rechtsakte.

Die Fallstudien zeigten, dass die Programminhalte und Projektarten in vielen Bereichen vom österreichischen IWB/EFRE Programm abweichen: Es gibt oft keine oder nur sehr eingeschränkte direkte Förderung von Unternehmen und damit auch weniger Problematik im Wettbewerbsrecht (Finnland, Flandern). In keiner Fallstudie werden direkte betriebliche Förderungen so intensiv eingesetzt wie in Österreich.

Die Programme konzentrieren sich in der Regel auf größere Projekte in der Forschung, oft mit Infrastrukturen und Zentrumsbildung, überbetrieblichen Dienstleistungen für KMU, oder Finanzierungsinstrumenten bzw. Klimaschutzinvestitionen. Für die Umsetzung nutzen sie auch wettbewerbliche Verfahren (z.B. Leitmarktagentur in NRW) bzw. auch ITIs (Flandern, Finnland) mit positiven Erfahrungen.

Vor diesem Hintergrund und den Analysen zur Governance des IWB/EFRE-Programmes in Österreich erscheint es zielführend, über folgende Aspekte verstärkt nachzudenken:

- Eine verstärkte Harmonisierung und Standardisierung im Rahmen des Verwaltungs- und Kontrollsystems und der damit verbundenen Rechtsgrundlagen. Dies gilt insbesondere für sehr klar gefasste nationale Förderfähigkeitsregelungen.
- Zunehmende Standardisierung in der Kontrolle (z.B. über Austausch mit den FLCs, ggf. Prüfhandbücher).
- Eine deutlich stärkere Ausschöpfung der Potenziale der vereinfachten Kostenoptionen, die in anderen Programmen zum Teil sehr intensiv genutzt werden und angesichts der erweiterten Möglichkeiten, die über die Omnibus-Verordnung bzw. die Verordnungsentwürfe für die Periode 2021-2027 geschaffen werden, hohe Vereinfachungspotenziale aufweisen.
- Eine Reflexion der Projektgrößen und -arten. Andere Programme sind wesentlich weniger auf einzelbetriebliche Projekte (und die damit verbundenen Problematik des Wettbewerbsrechtes) ausgerichtet. Es zeigt sich eine Tendenz hin zu größeren Projekten oft mit Infrastrukturcharakter in der Forschung (z.B. Förderung ganzer Zentren).

Es ist dabei aber auch festzuhalten, dass die institutionellen Gegebenheiten in Österreich z.T. deutlich von den Fallstudien-Ländern abweichen. Dies betrifft die Elaboriertheit des

Fördersystems insgesamt, das Ausmaß der Integration der EU-Förderung in das bestehende Fördersystem von Bund und Ländern („Top-up-Förderung“) ebenso wie die geteilte Zuständigkeit des Bundes und der Länder mit einer fehlenden klaren Entscheidungsinstanz. Daraus resultiert, dass die oben dargestellten Entwicklungsherausforderungen umso dringender anzugehen sind, gleichzeitig aber auch herausfordernder für die Systempartnerschaft sind.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Empfehlungen zur mittelfristigen Umsetzung

Das Governance-System des österreichischen IWB/EFRE-Programms der Periode 2014-2020 befand sich zum Zeitpunkt dieser Evaluierung am Ende einer Übergangsphase, in der maßgebliche Umgestaltungen mit dem Ziel der Aufrechterhaltung der Funktionalität des Systems vorgenommen wurden. Diese Umgestaltungen und Anpassungen waren eine erforderliche Reaktion auf die krisenhaften Erfahrungen gegen Ende der Förderperiode 2007-2013, wo die steigenden externen Anforderungen an die Systeme in der geteilten Mittelverwaltung im Zusammenspiel mit den administrativ-rechtlichen sowie strukturellen Rahmenbedingungen, in die das Governance-System in Österreich eingebettet ist und in denen es wirkt, das System an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gebracht hat.

Die Maßnahmen zur Umgestaltung, die zum Großteil unter dem Titel „EFRE-Reformagenda 2014-2020“ umgesetzt wurden, waren grundsätzlich erfolgreich. Die Abwicklung der IWB/EFRE-Förderung funktioniert im Tagesgeschäft gut, d.h. sowohl die abwickelnden Stellen als auch die Begünstigten sehen sich im Allgemeinen in der Lage, den Anforderungen, die im Rahmen der Abwicklung und Kontrolle an sie gestellt werden, zu entsprechen. Die bisherigen Ergebnisse aus den Prüftätigkeiten der Prüfbehörde wiesen zudem darauf hin, dass die Vorgänge recht- und ordnungsgemäß umgesetzt wurden.

Allerdings besteht einerseits nach wie vor hoher administrativer Aufwand bei allen Beteiligten, der dem System kaum Luft lässt, und andererseits haben die Ausgleichsmaßnahmen, die gesetzt wurden, um den Aufwand auf einem bewältigbaren Niveau zu halten, zu Einschränkungen bei den EFRE-Fördermöglichkeiten geführt. Es erscheint daher unabdingbar, den administrativen Aufwand weiter zu reduzieren, um dem System mehr Spielraum und Flexibilität zu verschaffen und wieder eine breitere Anwendbarkeit der EFRE-Förderung zu ermöglichen – sowohl thematisch als auch hinsichtlich des Begünstigtenkreises – und damit auch die Absorptionsfähigkeit und -geschwindigkeit sicherzustellen. Vor allem im Bereich der betrieblichen Forschungsförderung und der Förderung von KKMU zeigen sich derzeit größere Hemmnisse aufgrund der hohen Anforderungen an die EFRE-Abwicklung.

Wie im Ergebnisteil demonstriert wurde, sind die hohen Anforderungen in erster Linie auf die sicherheitsorientierte, risikoaverse Ausgestaltung des Systems zurückzuführen, die für die Überreglementierung des Systems verantwortlich ist. Im Zentrum der systemgestalterischen Bemühungen muss daher der konsequente Abbau dieser Überreglementierung stehen, um die Abwicklung wieder einfacher zu gestalten.

Eine ganz wesentliche Ursache für die Dominanz sicherheitsorientierter Methoden und Lösungen im System war die schwache Systempartnerschaft. Sie verunmöglichte abgestimmte und damit Rechtsicherheit bietende, verhältnismäßige und pragmatische Zugänge hinsichtlich der

Dokumentations- und Nachweisverpflichtungen und deren Kontrolle durch die FLC. Stattdessen wurden besonders rigorose Zugänge und Lösungen der ZwiSten und der VB präferiert, um sich gegenüber aller Eventualitäten und Auslegungsmöglichkeiten seitens der second level control abzusichern. Auch die breitere Anwendung vereinfachter Kostenoptionen wurde bisher größtenteils nicht erwogen, weil die dazu nötige intensive und vertrauensvolle Abstimmung aller Systempartner nicht bewerkstelligt werden konnte.

Aus den genannten Gründen stellt eine starke, nachhaltige Systempartnerschaft einen Schlüssel zur weiteren Systemoptimierung dar und bildet zudem die Grundvoraussetzung für einen umfassenden Abbau von Verwaltungslasten und -kosten.

1. Stärkung der Systempartnerschaft:

Eine starke Systempartnerschaft, d.h. vor allem eine intensive, respektvolle, auf Vertrauen basierte Kollaboration der Kernakteure (Verwaltungsbehörde, Prüfbehörde, Bescheinigungsbehörde) ist nötig, um Überreglementierung abzubauen, Harmonisierung und Standardisierung des Systems weiter voranzutreiben und pragmatische bzw. aufwandreduzierende Methoden und Ansätze bei gleichzeitig (möglichst) hoher Rechtssicherheit zu ermöglichen. Das Ziel der Bemühungen sollte sein, ein Rollenverständnis aufzubauen, in dem sich alle Akteure als Teil des gemeinsam gestalteten Systems sehen und am Erreichen einer geteilten Zielsetzung arbeiten, nämlich die Programmabwicklung recht- und ordnungsgemäß und gleichzeitig mit vertretbarem Aufwand für Behörden sowie Begünstigte zu gestalten. Die diesbezüglich positiven Entwicklungen der letzten Monate können bereits als erste Erfolge im System verbucht werden und sollten entsprechend weiterverfolgt werden. Die Maßnahmen sollten auch das Zusammenspiel von Genehmigung und first level control innerhalb der ZwiSten stärken sowie die Europäische Ebene in den Prozess mit einbeziehen.

Die (Prüf-)Erfahrungen aus der Vergangenheit haben zu einem generellen Vertrauensverlust im System geführt, das es wieder aufzubauen gilt. Dazu braucht es einen fairen und respektvollen Umgang miteinander. Die Grundhaltung aller Beteiligten sollte eine professionelle Herangehensweise an die Abwicklungstätigkeit widerspiegeln, auf die sich alle Partner verlassen können. Ein Missbrauch von (Vorschuss-)Vertrauen wäre dabei fatal und sollte unter allen Umständen unterbleiben.

Die unterschiedlichen Akteure im System folgen alle ihren eigenen, individuellen Handlungslogiken und vertreten dabei unterschiedliche, teils divergierende Interessenslagen, was grundsätzlich verständlich und legitim ist, und was durch die dezentrale Gestaltung des Systems sogar noch verstärkt wird. Dennoch, und eigentlich umso mehr muss danach getrachtet werden, von Diskussionen, in denen die jeweils eigenen, individuellen Standpunkte und Perspektiven mit Hilfe von Argumentationen lediglich verteidigt werden, hin zu einem Dialog zu gelangen, in dem sich die Akteure auf die Standpunkte der anderen einlassen und versuchen, diese nachzuvollziehen und im besten Fall auch zu verstehen (warum bspw. sind gewisse Dinge für andere wichtig/unwichtig oder was ist der Zweck gewisser Forderungen und was veranlasst diese). Diese Haltung begünstigt das Zustandekommen gemeinsamer Lösungen, anstatt von Kompromissen.

Damit das gelingt, braucht es die grundsätzliche Bereitschaft der Akteure, eine offene Herangehensweise ohne festgefahrene Vorurteile und vor allem die entsprechenden Formate, die einen intensiven Austausch zwischen den Akteuren ermöglichen. Gleichzeitig muss die Bereitschaft bestehen, die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, d.h. dem

Thema und Anliegen auch die nötige Priorität einzuräumen. Im Austausch sollten ein gemeinsamer Wissensstand sowie ein geteiltes Rollenverständnis erarbeitet werden, um Klarheit darüber zu schaffen, wer wofür zuständig ist, wer wofür die Verantwortung trägt und wer welche Entscheidungen trifft.

Die derzeitigen Rahmenbedingungen sind vielversprechend. Das Kooperationsklima zwischen den Akteuren, allen voran zwischen den ZwiSten bzw. der Verwaltungsbehörde und der Prüfbehörde, hat sich in jüngster Vergangenheit maßgeblich verbessert. Ein Befund, der von allen Seiten geteilt wird. Ebenso wurden von allen Seiten das Interesse und die Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, möglichst frühzeitig in einen Dialog zu treten um die bestehenden Grundlagen (NFFR, VKS) – im Rahmen der personellen Möglichkeiten – auf Überreglementierung und Widersprüche hin zu durchforsten und zu adaptieren.

Die engen Personalressourcen bilden hierbei ein gewisses Risiko. Dementsprechend muss auf eine möglichst ressourcenschonende Herangehensweise und Gestaltung der Formate bzw. des Prozesses geachtet werden. Die ZwiSt-Jour fixes unter Einbeziehung der Prüfbehörde werden als ein erster, guter Ansatz bezeichnet, auf dem man aufbauen kann und der in systematisierter Form weitergeführt werden sollte. Zusätzlich wurden in den Fokusgruppen ein Job Rotation Modell angeregt, um den Perspektivenwechsel zwischen den Parteien zu fördern. Als erster operativer Schritt kann ein Verhaltenskodex für die Zusammenarbeit erarbeitet werden (code of conduct), der die grundlegenden Prinzipien festlegt und zur freiwilligen Selbstkontrolle dienen kann.

Der Prozess braucht, wie jeder andere auch, Leadership. Daher muss zu allererst geklärt werden, wer den Prozess initiiert, organisiert und zielgerichtet aufrechterhält. Dieser Klärung wird sich die Verwaltungsbehörde annehmen, die im Zuge eines Fokusgruppen-Treffens ihre Bereitschaft dazu erklärt hat. Mögliche Träger dieses Prozesses wären vor allem die ÖROK-Geschäftsstelle – in ihrer Rolle als Verwaltungsbehörde oder auch abseits dieser – sowie die Gruppe der programmverantwortlichen Landesstellen, deren Position im System sich besonders für eine vermittelnde Rolle eignet.

2. Verstärkte Nutzung vereinfachter Kostenoptionen

In der Förderperiode 2007-2013 wurde die Anwendung von Pauschalfinanzierungen, Standardeinheitskosten sowie Pauschalbeträgen als „vereinfachte Kostenoptionen“ nach dem ESF auch im EFRE eingeführt. Die Absicht der Kommission dabei war und ist es, dass sich durch die Abkehr vom Grundsatz der Abrechnung tatsächlich getätigter Kosten (Ist-Kosten) das Augenmerk bei Prüfungen stärker auf Ergebnisse anstatt auf Kosten richten würde. Gleichzeitig sei es nicht mehr nötig, „jeden Euro einer kofinanzierten Ausgabe zu einzelnen Buchungsbelegen zurückzuverfolgen“¹²⁷, womit sich die Verwaltungslast deutlich senken sollte. Auch der Europäische Rechnungshof begrüßte die Einführung vereinfachter Kostenoptionen:

„Der Hof empfahl, [...] dass die Kommission anstelle der Erstattung ‚tatsächlicher Kosten‘ die Anwendung von Pauschalbeträgen und Pauschalsätzen ausweiten sollte, um die Fehlerwahrscheinlichkeit und den Verwaltungsaufwand für die Projektträger zu verringern. [...] Projekte, deren Kosten mithilfe vereinfachter Kostenoptionen geltend gemacht werden,

¹²⁷ (Europäische Kommission, 2014)

*[sind] weniger fehleranfällig [...]. Daher würde eine stärkere Nutzung vereinfachter Kostenoptionen in der Regel positive Auswirkungen auf die Fehlerquote haben.*¹²⁸

Das Potential von VKO, vor allem zur Verringerung des Verwaltungsaufwands sowohl bei Förderstellen als auch bei Begünstigten, wird gemeinhin als groß eingeschätzt. Die dadurch erreichbare Vereinfachung des Verwaltungsprozesses würde auch kleineren Begünstigten (Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen) den Zugang zur EFRE-Förderung erleichtern. Diese Einschätzung wird grundsätzlich auch von den österreichischen Systemakteuren geteilt.

„Was das ganze erleichtern würde, wäre, wenn wir im Bereich der Personalkosten auf Pauschalen gehen würden.“

„Wünschenswert wäre eine echte Pauschale, die von allen getragen wird.“

Aus der Vielzahl möglicher vorgeschlagener Vereinfachungsmaßnahmen (z.B. ITI, JAP, kürzere Aufbewahrungsfristen, thematische Konzentration, angemessene Kontrollen) zeigt die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen im EFRE die höchste Wirksamkeit hinsichtlich der Reduktion der Verwaltungskosten und -lasten.¹²⁹

Trotz der anerkannten potenziellen Vereinfachungswirkung von VKO wurden diese, mit Ausnahme einer Pauschalfinanzierung für indirekte Kosten auf Basis direkter Personalkosten (Gemeinkostenpauschale), im Rahmen des österreichischen IWB/EFRE-Programms bisher kaum angewendet. Mit Stand 2017 wurden in Österreich etwa 3,6% der angefallenen Kosten im EFRE über vereinfachte Kostenoptionen abgerechnet, während sich dieser Anteil etwa in den Niederlanden auf 56,8% belief oder in Dänemark sogar auf 84,8%. Die Programme, die VKO bereits breit nutzen, berichten, dass diese die administrativen Lasten bei Begünstigten reduzieren und damit auch das Fehlerrisiko sowie die Anzahl sowie Komplexität der Kontrollen reduzieren.¹³⁰ Die Praxis bestätigt damit die Erwartungen der Kommission und des Rechnungshofes.

Auch die durchgeführten Fallstudien zeigen, dass VKO inzwischen breit in den Programmen eingesetzt werden, insbesondere bei Projekten mit Personalkosten. Dabei kommen unterschiedliche Modelle zur Anwendung, die von Stundenpauschalen (z.B. NRW) bis zu Hybridmodellen (z.B. Flandern) reichen. Bei den Datenbasen wird nicht nur auf historische Daten aus früheren Förderjahren, sondern auf einfacher zugängliche, öffentlich publizierte Datenquellen zurückgegriffen wie Kollektivverträge (z.B. im ESF Österreich) oder vom statistischen Amt publizierte Personalkosten nach Beschäftigungskategorien (NRW). Den nunmehr weitreichendsten Ansatz verfolgt ESF Österreich, indem vollständig auf eine Ist-Kosten-Abrechnung verzichtet wird und sowohl Pauschalen als auch Standardeinheitskosten breit eingesetzt werden. Die Basis dazu bilden eigene „delegierte Rechtsakte“.

Die wesentliche Ursache für die bisher geringfügige Anwendung von VKO in Österreich ist bzw. war wiederum die geschwächte Systempartnerschaft, aufgrund derer es nicht möglich war, ein grundlegendes Einverständnis über die Gestaltung und Anwendung von Pauschalmodellen zwischen Verwaltungsbehörde, Förderstellen und der Prüfbehörde herzustellen – wenngleich sich die ZwiSten bereits zum Zeitpunkt der Einführung der VKO 2009 für eine umfassende und

¹²⁸ (Europäischer Rechnungshof, 2013).

¹²⁹ (spatial foresight, t33, SWECO, 2017).

¹³⁰ (t33, SWECO, 2018).

rasche Aufnahme dieser aussprachen. So war Österreich unter den drei ersten Mitgliedstaaten, die der Kommission Pauschalkosten-Modelle zur Begutachtung vorlegten. Die geforderten Dokumentations- und Nachweispflichten im Zuge der second level control konterkarierten in der Praxis jedoch die erhofften Vereinfachungseffekte, womit das System in der aktuellen Förderperiode teilweise wieder zur Abrechnung tatsächlicher Kosten übergang. Bei den wenigen Pauschalansätzen¹³¹, die bisher verfolgt wurden (bspw. Personalkosten bei FFG oder SFG), handelt es sich im Grunde um ein Hybridmodell mit pauschalen Elementen zur Schätzung von Lohnnebenkosten und Jahresarbeitsstunden, aber individuellen Bruttojahresbezügen. Daher äußerte die Prüfbehörde in der vergangenen Periode auch grundsätzliche Bedenken gegenüber diesem Berechnungsmodell.¹³² Die seitens der Prüfbehörde geforderten Nachweispflichten reduzierten sich deshalb im Vergleich zur „sicheren“ Ist-Kosten Abrechnung nur geringfügig, weshalb es selbst diesem Ansatz für viele Förderstellen an Anreiz fehlte. Vor allem bei Förderstellen, wo Personalkosten nur einen geringen Anteil der Fördervolumina ausmachen, würde der „Unsicherheitsfaktor“ den „Vereinfachungsfaktor“ übersteigen, zumal mit der erstmaligen Einführung neuer Abrechnungsmodelle auch mit Initialaufwand zu rechnen ist.

„Teilweise waren diese simplified cost options halbherzig.“

Im Lichte aktuell positiver Entwicklungen in der Systempartnerschaft und in Ansehung künftiger Bemühungen zur intensiven Kollaboration der relevanten Systemakteure sollte die Diskussion um ein breiteres Aufgreifen von VKO jedenfalls neu initiiert werden.

Gerade für den Bereich der betrieblichen F&E-Förderung wären Personalkostenpauschalen, kombiniert mit der Gemeinkostenpauschale¹³³, ein offenbar lohnender Ansatz, weil sich die Personalkostenabrechnung nach Ist-Kosten als aufwendig und fehleranfällig darstellt und die Personalkosten an sich einen großen Anteil der abzurechnenden Kosten ausmacht. Das wäre auch eine adäquate Reaktion auf die schleppende Absorption und die tendenzielle Ablehnung der EFRE-Kofinanzierung durch die FördernehmerInnen in diesem Förderungsbereich. Auch die Aufnahme von Kleinprojekten in die EFRE-Förderung wäre wieder möglich, sofern es sich dabei um möglichst standardisierte Vorhaben handelt, die mittels Standardeinheitskosten oder Pauschalbeträgen abgerechnet werden könnten. Die Reflexion darüber, für welche Arten von Projekten/Kostenarten VKO in Frage kommen könnten, sollte den ersten Schritt im Prozess darstellen und in Wechselwirkung mit der inhaltlichen Ausgestaltung des neuen Programms geschehen.

Im Unterschied zur FFG oder der SFG wendet die WST3 in Niederösterreich bereits in der aktuellen Förderperiode ein „echtes“ Modell¹³⁴ für die vereinfachte Abrechnung von Personalkosten (als Standardeinheitskosten) an.

Beispielkasten: Pilotmodell Niederösterreich.¹³⁵

¹³¹ Verfahren gem. Artikel 8a der NFFR 2007-2013.

¹³² Wenngleich die Europäische Kommission dieses in einer Stellungnahme vom 26.August 2010 als nicht im Widerspruch zu den EU-Vorschriften stehend erachtete.

¹³³ Wie dies etwa im IWB-Programm Nordirlands der Fall ist.

¹³⁴ Gemäß Artikel 7 „Personalkosten“, Abs. (2) „Regelungsinhalt“, Buchstabe d „Verfahren mit standardisierten Einheitskosten (gem. Art. 67 Abs. 5 der VO (EU) 1303/2013)“ der NFFR.

¹³⁵ (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 2018).

Die expliziten Ziele, das mit der Anwendung des Pauschalmodells verfolgt werden, sind eine Verwaltungsvereinfachung bei FördernehmerInnen als auch in der Verwaltung, kürzere Durchlaufzeiten bei der Förderabwicklung, freie Humanressourcen zur Umsetzung inhaltlicher Programmziele sowie eine niedrigere Fehlerquote. Die festgelegte Methode zur vereinfachten Kostenoption von Personalkosten basiert auf Artikel 67 der Verordnung 1303/2013. In der Methode wird ein Stundensatz für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsvorhaben berechnet, wobei die Ermittlung der Pauschalkosten auf Basis einer Analyse von historischen Daten aus vergleichbaren Aktivitäten des Programms „Regionale Wettbewerbsfähigkeit Niederösterreich 2007-2013“ erfolgte. Die Grundgesamtheit für die Berechnung des standardisierten Einheitskostensatzes bilden alle F&E Projekte der (Teil)Aktivität 1.2.3., die zwischen 2007 und 2015 von der ZwiSt WST3 kofinanziert wurden. Diese 74 Projekte wiesen bescheinigte Personalkosten von 19,06 Mio. EUR auf. Nach der Ermittlung der diesen Kosten zugrundeliegenden Gesamtprojektstunden und der Valorisierung anhand von Daten der Statistik Austria zur Reallohnentwicklung ergibt sich für 2014 ein mittlerer Stundensatz von 30,34 EUR, der auf 30 EUR abgerundet wurde. Ab dem Jahr 2016 erfolgte eine weitere Valorisierung des Stundensatzes auf Basis der von der Statistik Austria veröffentlichten Reallohnentwicklung.

Die Berechnung der Kosten erfolgt folglich leistungsorientiert auf Basis der projektrelevanten Leistungsstunden:

Förderfähige Personalkosten (€) = förderfähige Vorhabensstunden (h) * valorisierter Stundensatz (€).

Da der Stundensatz nur direkte Personalkosten und keine Gemeinkosten enthält, ist gemäß Artikel 67 (3) der VO (EU) 1303/2013 eine Kombination mit den definierten Pauschalsätzen für indirekte Kosten gemäß Artikel 8 der NFFR möglich.

Die Pauschale wurde flächendeckend und verpflichtend für alle Begünstigten der betroffenen Aktivität des Programms eingeführt, um dem Anspruch der „Ausgewogenheit“ zu entsprechen.

Als Nachweis zur Überprüfung der Förderfähigkeit sind Stundenlisten mit Tätigkeitsbeschreibungen für Projektstunden zu liefern, die Anmeldung des Mitarbeiters bei der SV sowie eine Selbsterklärung zum Ausschluss von Mehrfachförderungen.

Im Erarbeitungsprozess gab es auch eine Anhörung der Prüfbehörde im Sinne von Art. 13 (2) der „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das VKS der Programme.

Der Ansatz Niederösterreichs wird von anderen Förderstellen allgemein als sinnvoll und interessant eingeschätzt.

„Ich weiß, dass Niederösterreich das [Standardeinheitskosten] gemacht hat in der aktuellen Periode, aber warum nur Niederösterreich? [...] Da würde ich riesen Einsparungspotenzial sehen, wenn man da [...] Lösungen entwickelt, die dann für alle gültig sind.“

Damit VKO breiter in die Anwendung kommen, müssen einige Voraussetzungen geschaffen werden. Vor allem muss die Unsicherheit reduziert werden, die bisher mit der Anwendung verbunden war. Eine Einbeziehung der Prüfbehörde in die Modellentwicklung scheint sinnvoll zu

sein, auch um die Bedingungen für die Anwendung von VKO im Vorhinein festzulegen (bspw. die Behandlung von möglichen Mehrfachförderungen). Das bestätigt auch eine aktuelle Studie¹³⁶:

„In terms of ‚partnership‘, all interviewees confirm that specific attention should be paid to the relationship between Managing Authorities and Audit Authorities. The importance of setting up collaborative and dialogic schemes between these Authorities has been confirmed both by the Managing Authorities and the Audit Authorities. In particular, the involvement of Audit Authorities from the very beginning of the process of defining the SCO system was described as very useful to address upfront ‚legal (un)certainty‘.”

Die Praxis¹³⁷ zeigt, dass die Einbeziehung der Prüfbehörde in die Erarbeitung der Pauschalmodelle das Sicherheitsrisiko bei der Anwendung der VKO merklich reduziert.

Neben der Einbeziehung der Prüfbehörde sollte auch die Konsultation von Begünstigten während des Gestaltungs- bzw. Einführungsprozesses in Betracht gezogen werden. Das kann einerseits für eine praxistaugliche Gestaltung hilfreich sein (bspw. für die Entscheidung, bei welchen Projekttypen VKO passend wären), andererseits kann das auch zur Akzeptanz beitragen, vor allem bei erstmaliger Einführung, wenn die Vorteile von VKO noch nicht umfassend bekannt und verständlich sind. Zusätzlich sollte ein breit angelegter Erfahrungsaustausch initiiert werden, in dem auch Erfahrungen aus anderen Fonds (z.B. ESF) oder auch im Rahmen von IQ-Net eingebracht werden können, um im System das notwendige Know-how zum Thema aufzubauen.

Die VKO müssen jedenfalls so gestaltet sein, dass sich die Nachweispflichten deutlich reduzieren, damit sich der Nutzen bei ZwiSten und Begünstigten auch deutlich zeigt.

Beispielkasten: Konkret in IWB-Programmen zur Anwendung kommende Modelle für Personalkosten-Pauschalen.

Im IWB/ESF Österreich wurden Stundensätzen für drei Personalkategorien entwickelt: Projektleitung, Schlüsselkräfte, Verwaltungspersonal. Dazu wurden u.a. Median-Werte von Kollektivverträgen herangezogen. Die ermittelten Stundensätze werden mit 40% Restkostenpauschale zur Abdeckung allgemeiner Kosten addiert. Die verrechenbaren Kosten je Stunde variieren damit zwischen rd. 56 Euro (Projektleitung), 42 Euro für Schlüsselkräfte und rd. 35 Euro für Verwaltungspersonal.

Im IWB/EFRE-Programm NRW werden für alle Maßnahmen mit Personalausgaben einheitliche standardisierte Stundensätze für Personalkosten differenziert nach Leistungsgruppen eingesetzt. Die Datenbasis bilden offiziell über das statistische Amt veröffentlichte Personalausgaben. Die Stundensätze werden jährlich aktualisiert. Die verrechenbaren Kosten je Stunde variieren zwischen 65 Euro (Leitende Stellung) und 29 Euro für Fachkräfte. Ein wesentlicher Vorteil dieses Ansatzes wird in der einfach verfügbaren, transparenten und laufend aktualisierten Datenbasis gesehen.

¹³⁶ (spatial foresight, t33, SWECO, 2017).

¹³⁷ (spatial foresight, t33, SWECO, 2017).

Das Abgehen von der Ist-Kosten-Abrechnung bedingt auch die Bereitschaft bei den ZwiSten, von den bisherigen Abrechnungsroutinen abzugehen und einen gewissen Initialaufwand im Zuge der Systemumstellung zu akzeptieren, um mittel bis langfristig Effizienzgewinne realisieren zu können. Diesbezüglich wird empfohlen, auf die bisherigen Erfahrungen v.a. mit dem Niederösterreich-Modell zurückzugreifen und möglichst einen gemeinsamen, also österreichweiten Ansatz zu erarbeiten. Auch die Einbeziehung des ELER sollte dabei angedacht werden (i.S.v. programmübergreifend einheitlichen Einheitskosten). Das reduziert den Aufwand und die Kosten und erhöht auch die Akzeptanz des Modells im gesamten System, sowohl bei Behörden als auch bei Begünstigten. Das wäre auch deshalb wichtig, weil es in der Natur von Pauschalansätzen liegt, dass es in Einzelfällen zu „Unterkompensierung“ kommt und sich sowohl ZwiSten als auch Begünstigte im Vergleich zur Förderung der tatsächlichen Kosten gelegentlich mit geringeren Fördersätzen abfinden müssten,¹³⁸ was jedoch durch den verringerten administrativen Aufwand aufgewogen werden sollte. Andererseits kommt es naturgemäß teilweise auch zu „Überkompensierungen“. Dennoch muss bei der Ausarbeitung des Modells danach getrachtet werden, die Pauschalen möglichst nah an die tatsächlichen Kosten zu bringen, damit die Förderungen nicht im Vorhinein auf Ablehnung stoßen.

Es wird vor allem empfohlen, die umfassenden Möglichkeiten, die sich aufgrund der Regelungen bezüglich VKO in den Verordnungsentwürfen bieten, systematisch auf deren Anwendbarkeit zu prüfen. Schon die ESIF-VO der aktuellen Periode bietet im Vergleich zu 2007-2013 erweiterte Möglichkeiten:

Pauschalfinanzierungen beispielsweise, wie sie bisher im Programm bereits für Gemeinkosten Anwendung fanden, sind grundsätzlich für alle Kostenarten möglich, nicht nur für Gemeinkosten. Zudem werden im ESIF-Verordnungsvorschlag für die Periode 2021-2027 zusätzliche „off the shelf“ Lösungen (aus den Verordnungen) angeboten – auch für Personalkosten und Restkosten –, die von den Mitgliedstaaten übernommen werden können ohne eigene Berechnungsmodelle erstellen zu müssen. Solche fertigen Lösungen bieten sich insbesondere für neue, innovative Arten von Vorhaben an, für die es noch keine Erfahrungswerte bzw. historische Daten gibt, die für die Berechnung herangezogen werden könnten. Gemäß ESIF-Verordnungsvorschlag für 2021-2027 können Pauschalfinanzierungen beispielsweise genutzt werden:

- Für die Berechnung von Gemeinkosten:
 - Als „off the shelf“ Lösung: bis 7% der direkten Kosten bzw.
 - bis 15% der direkten Personalkosten;
 - Mit eigener Berechnung des Mitgliedstaates: bis 25% der direkten Kosten.
- Für die Berechnung von Personalkosten:
 - Als „off the shelf“ Lösung: bis 20% der direkten Kosten.
- Für Restkosten
 - Als „off the shelf“ Lösung: bis 40% der direkten Personalkosten.

Eine weitere Möglichkeit stellen **Standardeinheitskosten (Kosten je Einheit)** dar, wie sie im Personalkostenmodell Niederösterreichs angewendet werden. In diesem konkreten Fall bildet die „Arbeitsstunde“ die Einheit, die mit einer Pauschale abgegolten wird. Grundsätzlich können Standardeinheitskosten aber für alle Arten von quantifizierbaren Einheiten angewendet werden, wie beispielsweise „Beratungstage“ im Rahmen eines Vorhabens, in dem

¹³⁸ Gerade für Forschungseinrichtungen würde das ein Hindernis darstellen, weil diese im Gegensatz zu Unternehmen kaum Möglichkeiten haben, die Kosten anderweitig zu decken.

Beratungsdienstleistungen für Unternehmen angeboten werden. Auch müssen die Standardeinheitskosten nicht unbedingt „leistungsbasiert“ sein, also an die zu erbringende „Arbeit“ angelehnt sein, sondern können auch „ergebnisbasiert“ sein. In so einem Fall könnte ein Pauschalbetrag für ein bestimmtes Ergebnis bzw. eine Ergebniseinheiten definiert werden. In einem Vorhaben etwa, das Arbeitsuchende vermitteln will, könnte zum Beispiel eine pauschale Summe je vermitteltem Arbeitsplatz (=Ergebniseinheit) abgerechnet werden. Der letztlich ausgezahlte Betrag hängt dann von der Quantität des Ergebnisses ab. Im Beispiel also, wie viele Arbeitsplätze vermittelt werden konnten. Der Fokus der Kontrolle richtet sich daher auf die Überprüfung der erbrachten Quantitäten (Zahl der Einheiten). Ein solcher ergebnisbasierter Standardeinheitskosten-Ansatz würde sich ggf. für Umweltinvestitionen anbieten, wo bspw. ein Pauschalbetrag je eingesparter Tonne CO₂-Äquivalent abgerechnet werden könnte.

Die Herausforderung bei den Standardeinheitskosten stellt in erster Linie die darzulegende Begründung für die Festlegung der Kosten je Einheit dar (wie viel darf eine Arbeitsstunde oder eine Tonne CO₂-Äquivalent-Einsparung kosten). Zudem sollten ergebnisbasierte Standardeinheitskosten nur bei solchen Vorhaben angewendet werden, bei denen die Erbringung der Ergebnisse möglichst vollständig im Einflussbereich der Fördernehmer liegt und die Ergebnisse auch möglichst „sicher“ sind.

Auch die Kombination von Standardeinheitskosten mit Pauschalfinanzierungen wäre möglich. Beispielsweise bei der Abrechnung von Personalkosten mittels Standardeinheitskosten in Kombination mit einer Restkostenpauschale.

Als dritte Möglichkeit bieten sich **Pauschalbeträge** an, wobei die förderfähigen Kosten eines Vorhabens auf der Grundlage vorgegebener Bedingungen bzw. Ergebnisse durch Zahlung eines vorab festgesetzten Pauschalbetrags berechnet werden. Der Zuschuss wird ausgezahlt, wenn die vorgegebenen Bedingungen erfüllt bzw. die vorgegebenen Ergebnisse verwirklicht wurden. Im Prinzip gleicht der Ansatz jenem der ergebnisbasierten Standardeinheitskosten. Allerdings erfolgt die Zahlung an die Begünstigten hier nicht proportional zu einer bestimmten Quantität der erbrachten Einheiten. Bei Pauschalbeträgen gibt es nur zwei Möglichkeiten: Entweder das vereinbarte Ergebnis wurde erbracht oder nicht. In den meisten Fällen wäre daher wohl der Ansatz der ergebnisbasierten Standardeinheitskosten zu bevorzugen.

Neben den bereits genannten, zu erwartenden Auswirkungen (v.a. Aufwand- und Fehlerrisikoreduktion, Einbeziehung kleinerer Vorhaben und Begünstigter), werden auch gewisse Systemanpassungen bei den Förderstellen nötig sein. In Anbetracht der Top-up-Architektur des Förderungssystems wird die Entscheidung getroffen werden müssen, ob Förderstellen künftig mit zwei getrennten Förderregimen operieren wollen (EFRE/VKO vs. National/Ist-Kosten) oder ob beispielsweise die VKO auch in den nationalen Förderregimen übernommen werden (wie etwa bei den Förderungen der WST3), was aus Sicht der Begünstigten die wohl zu präferierende Lösung wäre, weil ansonsten völlig unterschiedliche Regelungen für diese gelten würden.

Aus Sicht des Evaluationsteams scheint die umfassende Anwendung von VKO – neben der stärkeren Einbeziehung der Prüfbehörde – der zentrale Ansatzpunkt für den Abbau von Verwaltungslasten und -kosten und damit für eine effizientere Gestaltung des Governance-Systems, von dessen positiver Wirkung auch die Begünstigten wesentlich profitieren würden.

3. Nutzung der Option: Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen

Gemäß Artikel 46 (a) des ESIF-Verordnungsvorschlags können Zahlungen der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten abhängig vom Erreichen vorher festgelegter Ergebnisse oder

von der vollständigen Umsetzung politischer Maßnahmen oder Verfahren getätigt werden. Diese Option ist die Fortsetzung der „Zahlungen auf der Grundlage von Bedingungen“, die im Omnibus-Vorschlag eingeführt wurden. Sie stellt eine erhebliche Vereinfachung der Durchführung dar, da der Fokus von Kosten, Erstattung und Prüfungen im Zusammenhang mit Einzelprojekten auf die Nachverfolgung von Leistungen und Ergebnissen der Projekte, einer Gruppe von Projekten oder Maßnahmen gelenkt wird.¹³⁹

Die Erstattung förderfähiger Ausgaben kann zudem auch auf Kosten je Einheit, Pauschalbeträgen oder Pauschalfinanzierungen basieren (Artikel 46 [c-e] bzw. Artikel 88).

In beiden Fällen wird bei Prüfungen der Kommission oder der Mitgliedstaaten ausschließlich überprüft, ob die Bedingungen erfüllt oder die Ergebnisse erreicht wurden.

Die Nutzung dieser Möglichkeiten wird von den Systemakteuren ebenso angeregt. Als denkbare Ergebnisse können Arbeitsplatzeffekte oder CO₂-Reduktion angeführt werden. Im Bereich der Umweltinvestitionen ist zurzeit bereits ein Pilotansatz in Ausarbeitung, der bei erfolgreicher Umsetzung ausgedehnt werden könnte.

4. Abbau der Überreglementierung

Aufgrund der in Kapitel 4.2.6.3 beschriebenen Entwicklungen ist das Abwicklungssystem teilweise von sehr restriktiven Regelungen beherrscht, die den Verwaltungsaufwand in die Höhe getrieben und die Zugänglichkeit bestimmter Begünstigtengruppen zum EFRE eingeschränkt haben. Wie bereits im Kontext der VKO dargestellt, haben sich die Rahmenbedingungen, angesichts derer diese rigorosen Regelungen einst zusammengestellt wurden, mittlerweile verändert. Allem voran hat sich das Kooperationsklima zwischen den Behörden positiv entwickelt (s. Empfehlung 1 „Systempartnerschaft“). Daher sollte die Gelegenheit genutzt werden, um in Zusammenarbeit der relevanten Behörden i) die bestehenden Regelungen auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und ggf. durch Ansätze zu ersetzen, die für ZwiSten als auch für Begünstigte mit geringerem Aufwand verbunden wären (z.B. betreffend dem Nachweis von Preisangemessenheit oder der Bescheinigung von Belegkopien) und ii) die Regeln, die bestehen bleiben (müssen), eindeutiger zu gestalten, um Unsicherheiten in der Anwendung zu verringern (z.B. Buchführungscode).

Die nötigen Voraussetzungen zum Abbau der Überreglementierung sind einerseits eine funktionierende Systempartnerschaft und andererseits auch die Bereitschaft, sowohl von ZwiSten als auch der Prüfbehörde, von bestehenden Standards und Routinen abzugehen. In einigen Fällen wird es auch notwendig sein, ein angestrebtes, möglichst universelles Förderportfolio gegenüber einem kompakteren Bündel an Fördermöglichkeiten aufzugeben, damit mit dem Verzicht auf „schwierige“ Kostenarten (z.B. Reisekosten) auch schwierige Regelungen obsolet werden.

Durch den Abbau der Überreglementierung wird erwartet, dass sich der Verwaltungsaufwand sowohl bei ZwiSten als auch Begünstigten reduziert und dass praktikable/individuelle und verhältnismäßige Lösungen und Zugänge zum Einsatz kommen, die für Begünstigte nachvollziehbarer sind und damit auch die Akzeptanz des EFRE erhöhen.

Der Prozess der Vereinfachung der Regeln wird ob des pluralistischen und stark ausdifferenzierten Systems auch teils umstrittene Entscheidungen erfordern. Diesbezüglich

¹³⁹S. (Europäische Kommission, 2018).

wurden immer wieder Erwartungshaltungen formuliert, die die Verwaltungsbehörde als (gewünschte) Entscheidungsinstanz definieren. Wie in Kapitel 4.2.5.2 dargestellt, fehlt der Verwaltungsbehörde jedoch die dafür notwendige Ermächtigung, wodurch sich nach wie vor ein Widerspruch zwischen formaler Programmverantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten ergibt. Sollten diese Erwartungen bestehen bleiben, womit zu rechnen ist, dann müssten auch entsprechende Legitimierungsmaßnahmen ergriffen werden, um der Verwaltungsbehörde einen angemessenen Handlungsspielraum einzuräumen. Dazu wäre es zunächst notwendig, dass die ÖROK als VB einen entsprechenden Status der Rechtspersönlichkeit erhält, der es auch ermöglicht, diesbezüglich weitergehende Maßnahmen zu setzen.

Das Lernen aus den bisherigen Prüferfahrungen stellt ebenso einen wichtigen Baustein auf dem Weg zum Abbau unnötiger Regelungen dar. Die Verwaltungsbehörde sollte hier verstärktes Augenmerk auf den systematischen Austausch und eine diesbezügliche Reflexion bzw. das Ableiten von Handlungsmöglichkeiten legen. Dies würde auch dazu beitragen, dass gemeinsam und abgestimmt auf Prüffeststellungen reagiert werden kann.

Die Relevanz dieser Empfehlung ist stark abhängig von anderen Entwicklungen und Entscheidungen im System. Sofern VKO umfassend zum Einsatz kommen können, wird die Anforderung bezüglich des Abbaus der Überreglementierung in weiten Bereichen mit hoher Wahrscheinlichkeit obsolet. Falls dies jedoch nicht der Fall sein sollte, dann sollte tunlichst auch vermehrtes Augenmerk auf den Abbau der Überreglementierung gelegt werden.

Genannte Beispiele für Überreglementierung:¹⁴⁰

- „Firmenbuchmäßige Zeichnung“ des Fördervertrages;
- Nachweispflichten bei Reisekosten, Erläuterungen und Sachberichte;
- Nachweispflichten für Lohnnebenkosten;
- Prüfung der Kostenangemessenheit bei verbundenen Unternehmen (Verrechnung von Selbstkosten);
- Buchführungscode / -system;
- FLC-Prüfberichte in ATMOS;
- Fehlerkategorien in ATMOS;
- Ausschluss von Mehrfachförderungen;
- Fehlende Differenzierung der Nachweiserfordernisse bei unterschiedlichen Förderintensitäten;
- Nachweis des Anfalls der Gemeinkosten (GMK) bei GMK-Pauschale;

5. Weitere Harmonisierung und Standardisierung des Systems

Wie in Kapitel 4.2.5.2 beschrieben ist die Harmonisierung und Standardisierung des Systems im Zuge der Reformagenda initiiert worden, ist für viele jedoch nicht weit genug gediehen. Unter Harmonisierung und Standardisierung wird hier die Vereinheitlichung von Regelungen und Prozessen verstanden, die bei den ZwiSten in der EFRE-Abwicklung zum Einsatz kommen. Damit richtet sich die Aufmerksamkeit vor allem auf die Weiterentwicklung bzw. Vereinheitlichung der NFFR und des VKS. Dabei sind grundsätzlich zwei Wege möglich: i) Optionen in den NFFR werden reduziert bzw. Prozesse im VKS angeglichen und ZwiSten verständigen sich auf einheitliche Vorgehensweisen bei vergleichbaren Projekttypen (z.B. Antragsformulare, Prüfberichte aber auch bspw. Ansätze zur Personalkostenabrechnung, Förderfähigkeit

¹⁴⁰ Diese wurden von den Teilnehmenden in den Fokusgruppen angeführt.

bestimmter Kostenarten oder die Prüftiefe bei FLC und die Qualität von Nachweisen), wobei Förderstellen und Themen konstant bleiben. Oder ii), die EFRE-Förderung wird thematisch und damit ggf. auch hinsichtlich der involvierten Förderstellen weiter fokussiert, was ebenso einen Effekt auf die Vereinheitlichung des Systems haben kann. Eine Kombination beider Ansätze ist selbstverständlich ebenso denkbar und wohl die realistische Variante. Im Rahmen dieser Empfehlung geht es jedoch um ersteren Weg, also den Abgleich von Regeln, Abläufen und Vorgaben in einem persistenten System.

Beispielkasten: Harmonisierung in Fallstudien-Programmen¹⁴¹

In den Fallstudien zeigten sich weitreichende Formen der Harmonisierung. In NRW wurde eine EFRE-Rahmenrichtlinie entwickelt, die vom Charakter her den österreichischen „Nationalen Förderfähigkeitsregeln“ entspricht, jedoch hierarchisch über den nationalen Richtlinien liegt und Verfahren (z.B. Einsatz der Pauschalen bei Personalkosten) für das gesamte Programm regelt und dabei auch keine Optionen zulässt. Damit werden einheitliche Standards gesetzt. Darauf aufbauend wird ein Förderhandbuch erarbeitet, um entsprechende Standards in der FLC festzulegen.

Im ESF Österreich wurde – in intensiver Abstimmung mit dem Finanzministerium - für die Periode 2014-2020 eine Programmrichtlinie als Sonderrichtlinie des Bundesministeriums entwickelt, die alle Programm-Maßnahmen von Bund und Ländern abdeckt. Dies wurde verbunden mit einer Standardisierung der Kostenabrechnung und der Erstellung eines umfassenden „FLC-Handbuchs“, welches als gemeinsame Arbeitsgrundlage für die Programmpartner dient. Insgesamt zeigen sich deutliche Anstrengungen in Richtung Konzentration und Harmonisierung in den Verwaltungs- und Kontrollmechanismen, während die inhaltliche Programmumsetzung und Projektauswahl dezentral bleibt (neben Österreich etwa auch Finnland) oder diese sogar verstärkt wurde (IWB/ESF Österreich). Das Programm IWB/ESF Österreich ist ein gutes Beispiel für das Management dieses Spannungsfeldes von Zentralität und dezentraler Programmumsetzung.

Ein Weg die Harmonisierung voranzutreiben kann in der weiteren Reduktion der eingesetzten Richtlinien liegt. Das könnte zu einer oder mehreren thematische Programmrichtlinien führen, die gemeinsam von Bund und Ländern im Rahmen eines Art. 15a B-VG-Vereinbarungen zu beschließen wären.¹⁴²

Ein anderer Weg wäre, die NFFR verstärkt in Richtung klarer und einheitlicher Regelungen für die EFRE-Förderabwicklung weiterzuentwickeln. Dazu müssten die Optionen, die es derzeit in den NFFR noch gibt und von den ZwiSten individuell angewandt werden (bspw. mehrere

¹⁴¹ Hierzu muss angemerkt werden, dass die Fallstudienprogramme unter andren Rahmenbedingungen operieren als das österreichische IWB/Programm. So bleibt das NRW-Programm etwa auf ein Bundesland beschränkt und das österreichische ESF-Programm beinhaltet weit homogenere Maßnahmen als das IWB/EFRE-OP.

¹⁴² Zum Beispiel wird das ELER Programm im überwiegenden Teil durch wenige Sonderrichtlinien des Bundes umgesetzt, die von Bund und Ländern finanziert werden. Hier sind jedoch auch besondere Verfahrensregeln des Landwirtschaftsgesetzes (LWG) 1995 zu beachten, die in § 3 eine Mitfinanzierung der Länder von Bundesförderungen im Agrarbereich vorsehen.

verschiedene Verfahren zur Abrechnung von Personalkosten, verschiedene Möglichkeiten zum Nachweis der Preisangemessenheit etc.) reduziert werden und jeweils möglichst auf eine einzige, einheitliche Regelung je Element reduziert werden. Zudem müssten die Regelungen einen Detailgrad aufweisen, der individuell unterschiedliche Auslegungen bei den ZwiSten unwahrscheinlicher macht. Solch eine konsequente Harmonisierung würde zur Rechtssicherheit beitragen und vor allem einen einheitlichen nationalen Prüfstandard ermöglichen (z.B. auf Basis eines gemeinsamen FLC-Handbuchs) bzw. das Problem des dynamischen Prüfmaßstabs der SLC zumindest reduzieren. Aus Sicht der Begünstigten würde das System klarer und damit auch einfacher werden, weil ein EFRE-Projekt, egal in welchem Bundesland oder bei welcher ZwiSt es gefördert wird, immer nach denselben Vorgaben abzuwickeln wäre.

Wie bereits mehrmals angedeutet würde eine rigorose Vereinheitlichung der Regeln bei einigen ZwiSten auch verstärkt parallele, weil sich von den nationalen Regimen stärker unterscheidende, EFRE-Fördersysteme entstehen lassen, was es jedenfalls zu bedenken gilt.

Ein Vorschlag eher technischer Natur ist es, die NFFR zwecks einfacherer Handhabung in zwei Teile aufzuteilen, wobei die für Begünstigte relevanten Inhalte von jenen Inhalten, die für ZwiSten relevant sind, getrennt werden.

Die Fortführung der vereinheitlichenden Bemühungen aus der Reformagenda ist aus denselben Gründen wie der Abbau der Überreglementierung vielversprechend: Das System baut auf einer stärkeren Partnerschaft als zuvor, die Ressourcenauslastung ist (noch) niedriger als zu Beginn der Periode und die Rolle sowie die Erfahrungen der Verwaltungsbehörde haben sich gefestigt. Zudem hat sich die bei einigen ZwiSten anfänglich hohe Skepsis mittlerweile abgebaut und die Bereitschaft, die eigenen, individuellen Systeme in ein Gesamtsystem einzufügen, ist eher gegeben als zu Beginn der Förderperiode.

6. Optional: Anpassung der Förderinhalte und Themen

Das bedeutet im Grunde eine Anpassung der EFRE-förderbaren Themen und Inhalte an die EFRE-Rahmenbedingungen¹⁴³ und ist lediglich als Option zu verstehen, die nur dann wirklich indiziert wäre, wenn es nicht gelänge, das System durch andere Maßnahmen wie der umfassenden Einführung von VKO oder zumindest den Abbau gegebener Überreglementierungen und weiterer Harmonisierung der Regeln in seiner administrativen Abwicklung spürbar zu vereinfachen. Dann könnte man als Alternative die besonders „EFRE-inkompatiblen“ Förderthemen aus der EFRE-Förderung nehmen und durch Inhalte ersetzen, deren Abwicklung im Allgemeinen als einfacher und auch sicherer eingeschätzt wird.

Unter derzeitigen EFRE-Rahmenbedingungen werden beispielsweise betriebliche F&E-Projekte als schwierig und eher unsicher eingeschätzt. Hierbei wird der hohe Anteil der Personalkosten an den förderfähigen Kosten und deren, unter derzeitigen Bedingungen (Ist-Kosten-Abrechnung bzw. Abrechnung mit Pauschalelementen) aufwendige, fehleranfällige und in Hinblick auf die SLC unsichere Abrechnung und Kontrolle als großes Hemmnis angeführt. Daneben erzeugen die schlechte Planbarkeit dieser Projekte und die dementsprechend häufigen Abweichungen von den Planungen zusätzlichen Aufwand und Fehlerrisiko.

„Bei diesen einzelbetrieblichen Projekten muss man sich grundsätzlich die Frage stellen – gerade bei den Forschungsprojekten – ob es sinnvoll ist,

¹⁴³ Dies wird von einigen Systemakteuren auch als „Kniefall vor dem System“ bezeichnet, was schon auf die divergierenden Ansichten gegenüber einem solchen Ansatz hindeutet.

relativ komplexe Projekte über EFRE-Förderung abzuwickeln. Meiner Ansicht nach ist das der falsche Zugang.“

Als Alternative für betriebliche F&E-Förderungen im EFRE käme ein stärkerer Fokus auf F&E-Infrastrukturen in Frage. Das brächte mehrere Vorteile: Zum einen entfällt die Notwendigkeit zur aufwendigen Abrechnung von Personalkosten. Infrastrukturinvestitionen gelten gemeinhin als einfacher und sicherer in der Abrechnung. Zum anderen reduziert sich die Kleinteiligkeit in der Projektabwicklung, weil Infrastrukturprojekte zumeist größere Budgets binden. Ferner sind Infrastrukturprojekte wesentlich sicherer in der Planung, womit wohl weniger Änderungsbedarf aufkommen würde. Und schließlich wäre es möglich, auch Universitäten oder Fachhochschulen als Projektträger zu gewinnen, was unter Umständen eine professionellere Abwicklung seitens der Begünstigten erwarten ließe. Als positives, nachahmungswürdiges Beispiel im Bereich der F&E-Infrastrukturförderung wird das Wasserbaulabor Wien angeführt.

Unter der skizzierten Konstellation einer F&E-Infrastrukturförderung mit Universitäten oder Fachhochschulen als Projektträger käme jedoch der Aspekt der vergaberechtlichen Prüfung neu hinzu, da es sich um öffentliche Auftraggeber handeln würde.

Eine Reduktion der einzelbetrieblich ausgerichteten Förderung zugunsten einer stärker auf Infrastrukturen basierenden Regionalförderung wäre auch für Innovations- und Wachstumsmaßnahmen in Unternehmen eine mögliche Alternative. Beispielsweise als Angebot regionaler Infrastrukturen in der Nähe von Leitbetrieben oder Universitäten.

Die Fallstudien ergaben hierzu interessante Hinweise darauf, dass diese in den Programminhalten und Projektarten in vielen Bereichen vom österreichischen IWB/EFRE Programm abweichen: Es gibt keine oder nur sehr eingeschränkte direkte Förderung von Unternehmen, und wenn, dann am ehesten für Klimaschutzinvestitionen (NRW). Es werden z.B. größere Projekte in der Forschung unterstützt (z.B. Forschungszentren inkl. Infrastruktur) sowie überbetriebliche Services. In Finnland wird sogar Mobilitätsinfrastruktur unter dem Titel der Wettbewerbsfähigkeit von KMU gefördert. Ein weiterer Ansatzpunkt zur Anpassung der Förderinhalte wäre die Entfernung von derzeit noch bestehenden „Randthemen/-maßnahmen“ aus der EFRE-Förderung, um die hohe Themenvielfalt zu beschränken und das System zu vereinfachen. Dies betrifft zum Beispiel kleinteilige Beratungsprojekte. Die Anpassung muss nicht auf die Themen beschränkt bleiben, sondern sollte auch die Kostentypen miteinschließen (bspw. Reisekosten als aufwendige Kostenart).

Die beschriebene Anpassung der Förderinhalte würde die EFRE-Abwicklung dadurch erleichtern, dass aufwendige und unsichere Projekt- und Kostentypen vermieden werden würden. Sofern sich dabei eine Verschiebung hin zu größeren Infrastrukturprojekten ergeben würde, hätte das den zusätzlichen Vorteil eines besseren Kosten/Nutzen-Verhältnisses aufgrund der steigenden Projektgrößen sowie der besseren Sichtbarkeit des Mehrwerts der EFRE-Förderung im Sinne von Leuchtturmprojekten. Das erfordert jedoch auch mutige Entscheidungen in der Fördervergabe, die vermutlich nicht leicht bzw. gerne zu treffen sind.

Die hier beschriebene Möglichkeit einer Anpassung der Förderinhalte ist aber vor allem deshalb nur als eine zweitgereichte (Not-)Alternative angeführt, weil die EFRE-Förderung dadurch möglicherweise noch eingeschränkter werden würde, v.a. was den Kreis der potenziellen Begünstigten betrifft. EFRE-geförderte regionale Wirtschaftsförderung müsste dabei grundsätzlich neu gedacht werden. Vor allem aber kann eine Einschränkung bezüglich Themen und Kostenarten immer nur soweit geführt werden, solange die Absorption sichergestellt ist.

7. Kurz und mittelfristig keine großen strukturellen Veränderungen

Mit der Reformagenda wurden grundlegende strukturelle Veränderungen im Governance-System vollzogen. Diese Veränderungen haben das System anfänglich gefordert, waren aber notwendig und sinnvoll und sind nach einer Reifephase mittlerweile soweit gefestigt, dass sich in naher Zukunft spürbare Effizienzgewinne zeigen werden. Die derzeitigen Strukturen sollten daher zumindest in naher und mittlerer Zukunft im Wesentlichen beibehalten werden. Lediglich marginale Anpassungen sollten angedacht werden. Das bedeutet im Grunde, dass der Ansatz mit einem gemeinsamen Programm und einer Verwaltungsbehörde zweckdienlich ist und auch beibehalten werden sollte.¹⁴⁴

Eine kleinere, zu empfehlende strukturelle Optimierung wäre die Übernahme der Bescheinigungsfunktion durch die Verwaltungsbehörde, also der Eingliederung der Rolle der Bescheinigungsbehörde in die Verwaltungsbehörde, die gemäß aktuellem Stand auch vorgesehen ist und wofür es bereits eine Entscheidung auf Beamtenebene gibt.

Die Idee der Konzentration der FLC in einer gemeinsamen, zentralen Stelle nach dem ESF-Modell wird von vielen Systemakteuren eher kritisch betrachtet. Dazu sind die EFRE-Projekte im Vergleich zum ESF zu heterogen, was umfassendes und besonders vielfältiges Know-how bräuchte. Zudem sind der enge Kontakt und ein intensiver Austausch zwischen den Rollen der Genehmigung und der FLC wesentlich für eine effektive Kontrolle. Stattdessen sollte der Austausch mit und zwischen den FLC-Stellen systematischer organisiert werden.

Was die Anzahl der involvierten Förderstellen betrifft, so ist das Potenzial für eine weitere Verschlinkung des Systems eher begrenzt – sieht man von einer eher radikalen Zentralisierung mit einhergehender thematischen Konzentration ab, was unter den gegebenen realpolitischen Bedingungen und Möglichkeiten als eher unwahrscheinlich in der Umsetzung gesehen werden muss, zumindest kurz und mittelfristig. Der grundsätzlich positive Befund dieser Evaluierung und die Tatsache, dass in der derzeitigen Akteurskonstellation bisher keine nennenswerten Unregelmäßigkeiten beklagt werden können, weisen eher auf einen geringen strukturellen Änderungsbedarf hin. Lediglich bei Förderstellen mit derzeit sehr kleinen EFRE-Budgets (z.B. Vorarlberg) kann angedacht werden, ob es nicht effizienter wäre, dem Modell Salzburgs zu folgen und die EFRE-Förderungen beispielsweise gänzlich über die Bundesförderstellen abzuwickeln.

8. Entflechten der Förderungsangebote

In der aktuellen Förderungsperiode werden gewisse Förderungsinhalte teilweise sowohl von Bundes- als auch von Landesförderstellen parallel angeboten und abgewickelt. Dadurch entsteht zum einen eine Konkurrenzsituation, zum anderen kann das aus Sicht der Förderungswerber zu Unklarheiten beitragen. Zusätzlich erhöht das die Zahl der anzuwendenden Richtlinien im Programm bzw. den jeweiligen Maßnahmen und trägt somit zur Komplexität bei. Diese parallelen Förderungsangebote sollten daher reduziert werden, zumindest in den Maßnahmen, in denen eine parallele Förderung durch Bundes- und Landesförderstellen nicht sachlich und inhaltlich gerechtfertigt erscheint, etwa aufgrund regionaler Besonderheiten und (notwendiger) spezifischer Schwerpunktsetzungen in den Bundesländern.

Beispielbereiche, die es zu durchforsten gilt, wären etwa die betrieblichen Wachstumsinvestitionen oder auch die betrieblichen Umweltinvestitionen. In Maßnahme 9

¹⁴⁴ Zum derzeitigen Zeitpunkt scheint die Beibehaltung der bisherigen Struktur gesichert zu sein. Die Aufgabe der Verwaltungsbehörde wird wieder von der ÖROK-Gst. übernommen werden.

(Unterstützung für Wachstum in Unternehmen) des Programms beispielsweise sind zwei Bundesförderstellen sowie sechs weitere Landesförderstellen in die Umsetzung involviert, womit insgesamt 25 Förderungsrichtlinien bzw. Rechtsgrundlagen für diese eine Maßnahme relevant sind. In der Maßnahme 11 (betriebliche Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz) sind neben einer Bundesförderstelle noch weitere vier Landesförderstellen eingebunden, mit zum Teil überschaubaren EFRE-Budgets. Konkrete Überschneidungen zeigen sich etwa zwischen den Förderangeboten der AWS und den Landesförderstellen SFG, WiBug, KWF und WST3 oder auch zwischen der KPC und der SFG.

Die Gründe für diese Doppelangebote liegen einerseits darin, dass die Bundesländer neben den „Standardförderungen“ durch die Bundesförderstellen auch solche Vorhaben fördern wollen, die etwa einen hohen regionalen Bezug aufweisen oder besonders innovativ und damit risikoreich sind. Andererseits können die Bundesförderstellen aber auch nur jenes Mittelvolumen bearbeiten, das auf Basis einer prospektiven Umsetzungsplanung realistisch umgesetzt werden kann, womit bei den Landesförderungsstellen „Restmittel“ bestehen bleiben können wie dies aktuell in der Umweltförderung beobachtbar ist. Vor allem letzterer Aspekt spricht dafür, die Abwicklung weiter zu vereinfachen, um angebotsseitig mehr Umsetzungs- und Abrechnungskapazitäten freizumachen und nachfrageseitig die EFRE-Förderungen, vor allem im Vergleich zu nationalen Förderungsangeboten, attraktiver zu gestalten. Im Bereich der Umweltförderungen müssten ggf. zusätzlich neue Themen aufgemacht werden, um die EFRE-Mittel sicher absorbieren zu können. So werden etwa im Programm IWB/EFRE Bayern auch Maßnahmen zu Energieeinsparung in öffentlichen Infrastrukturen umgesetzt.

9. Entwicklung einer nationalen Strategieperspektive

Ein gemeinsames, österreichweites Programm hat das Potenzial, mehr darzustellen als neun separate, nebeneinanderstehende Regionalprogramme. Angesichts der – im internationalen Vergleich – administrativen Kleinteiligkeit Österreichs macht es wenig Sinn, strategische Überlegungen und Ausrichtungen strikt an den Bundesländergrenzen enden zu lassen. Noch dazu stehet Österreichs Wirtschaft im internationalen Wettbewerb, was bundesweiter Zusammenarbeit auf strategischer Basis weiter an Relevanz gewinnen lässt.

Wenngleich auch das einzige, gemeinsame EFRE-Programm nach wie vor ein „Regionalprogramm“ bleiben soll – so auch die überwiegende Meinung der Systemakteure –, in dem regionale Schwerpunktsetzungen möglich sein sollen und müssen, so sollte jedoch auch verstärkt Raum für die Verfolgung und Umsetzung bundesweiter, strategischer Perspektiven geschaffen werden. Dazu könnte der Bund bereits im Zuge der inhaltlich-strategischen Gestaltung des kommenden Programms stärker eingebunden werden und in Zusammenarbeit mit den Ländern den strategischen Rahmen gestalten, der je nach regionalen Gegebenheiten in den Ländern konkretisiert und spezifiziert wird.

Ein möglicher Ansatz wäre auch, bundesländerübergreifende Förderungen im EFRE einfacher zu ermöglichen. Dies würde auch dem über die Bundesländergrenzen hinweg verflochtenen Wirtschaftsraum in Österreich besser Rechnung tragen. Ein „österreich-interner INTERREG-Ansatz“ könnte zum Beispiel die Kooperation zwischen stärkeren Standorten und komplementären, nischenbesetzten Standorten über Bundesländergrenzen hinweg fördern. So könnte bspw. auch das Potenzial für das (Zusammen-)Wachsen von FTI-Systemen gesteigert werden oder österreichweite Clusteransätze forciert werden, damit die nötigen Wertschöpfungsketten auch gegeben sind – etwa im Hochtechnologiebereich.

10. Schaffung von Lösungen zum effizienteren Einsatz der EFRE-Mittel bei Bundesförderstellen

Manche Bundesförderstellen könnten die Umsetzung bzw. Absorption der EFRE-Fördermittel ohne Qualitätseinbußen bei der Projektselektion beschleunigen, wenn sie in der Vergabe der EFRE-Mittel nicht rigoros an die Bundesländerquoten gebunden wären. Diesbezüglich wäre es erstrebenswert, einen Mechanismus zu etablieren, der es den Bundesförderstellen ermöglicht, die EFRE-Länderbudgets flexibler und damit effizienter einzusetzen – etwa durch temporäre Verschiebungen der EFRE-Budgets zwischen den Bundesländern und ggf. notwendige Ausgleichsmechanismen für finale Budgetverschiebungen zwischen den Bundesländern. Gleichzeitig sollte daher sichergestellt sein, dass ein solcher Mechanismus der Umsetzung strategischer Schwerpunkte in den jeweiligen Bundesländern nicht zuwiderläuft. Um nachteilige Auswirkungen einer „offenen“ Budgetierung zu verhindern, allen voran ein Qualitätsverlust bei Projekten zugunsten einer gesteigerten Umsetzungsgeschwindigkeit, und um Planungssicherheit bei den Bundesländern zu ermöglichen, sollten die Länderquoten grundsätzlich zwar bestehen bleiben. Ein entsprechender Mechanismus sollte jedoch kurzfristige Verschiebungen ermöglichen, ohne die Absolutbeträge zu verändern.

5.2 Empfehlungen zur kurzfristigen Umsetzung

4-1. Schnellen Start der neuen Förderperiode ermöglichen

Eine Empfehlung eher allgemeinen Charakters ist es, alle nötigen (nationalen) Vorkehrungen zu treffen, damit die Förderungsperiode 2021-2027 rechtzeitig starten kann und um nachhaltige Verzögerungswirkungen, wie sie beim Übergang zur aktuellen Periode zustande kamen, vorausschauend verhindert werden. Grundsätzliche Entscheidungen dazu sind bereits getroffen: So wird es wieder ein gemeinsames Programm mit der ÖROK-Gst. als Verwaltungsbehörde geben. Damit sind wichtige Weichenstellungen bereits vorgenommen.

Der späte Start und die schleppende Umsetzung der EFRE-Förderung in der aktuellen Periode lassen, im Zusammenwirken mit der n+3-Regelung, eine lang andauernde und arbeitsintensive Überlappungszeit der Förderungsperioden erwarten, in der das Augenmerk der Systemakteure wohl noch lange auf der Ausschöpfung der Förderungsmitel der aktuellen Periode liegen wird. Angesichts dieser zu erwartenden Doppelbelastung sollte – folgend den Verpflichtungen bezüglich einer gemeinsamen Organisationsverantwortung gemäß 15a-Vereinbarung¹⁴⁵ sowie im Sinne der Reformagenda – rechtzeitig dafür gesorgt werden, dass für die Vorbereitungsarbeiten der neuen Periode bei allen Systempartnern auch die notwendigen Zeit- und Humanressourcen zur Verfügung stehen werden. Das ist umso wichtiger, als mit einer ggf. umfassenderen Anwendung von VKO zum Teil auch ein Lern- und Anpassungsaufwand einhergehen wird und teilweise Systemumstellungen mit entsprechendem Initialaufwand verbunden sein werden. Zusätzlich reduziert sich mit der Rückkehr zur n+2-Regelung der „Zeitpolster“ in der kommenden Periode und die Vorfinanzierungsbeträge werden geringer ausfallen. Mit dem vorausschauenden Aufbau von Humanressourcen und Abwicklungs-Know-how soll auch der straken Abhängigkeit des Systems von wenigen zentralen Akteuren begegnet werden.

Spezielles Augenmerk sollte auch auf die rechtzeitige Fertigstellung der Förderungsrichtlinien, im Besonderen der NFFR, gelegt werden, damit zeitnah mit der Genehmigung von Vorhaben

¹⁴⁵ Artikel 9 (1), (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 2017).

begonnen werden kann und damit sowohl Begünstigte als auch Förderungsstellen innerhalb eines verbindlichen Rechtsrahmens mit klaren Vorgaben agieren können.

5.2. Wissensaustausch und Lernprozesse systematisieren

Mit der Einsetzung einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde und deren diesbezüglichen Aktivitäten hat sich auch der Austausch zwischen den Systemakteuren, vor allem bundesländerübergreifend, stark verbessert. Dieser Wissensaustausch sollte in Zukunft systematisch und stärker institutionalisiert erfolgen. Momentan hängt der Austausch noch stark an der individuellen Bereitschaft und Motivation der einzelnen Akteure. Demnach braucht es jemanden, der sich um diesen Prozess annimmt, ihn gestaltet und vorantreibt.

Inhaltlich ist besonders der Austausch über Prüferfahrungen und -ergebnisse – sowohl was die FLC als auch die SLC betrifft – hervorzuheben, der zur Herausbildung gemeinsamer Ansichten und Zugänge beitragen und somit der weiteren Standardisierung des Systems zuträglich sein kann – etwa in Hinblick auf einen gemeinsamen, nationalen Prüfstandard. Die seit 2018 stattfindende stärkere Einbeziehung der FLC-Themen sowie die Teilnahme der Prüfbehörde an ZwiSt-Jour fixes sind erste Maßnahmen in diese Richtung. Anhand der Kommunikation der Regelinterpretationen der SLC kann das System rasch lernen und ggf. entsprechend darauf reagieren. So zeigte sich auch in den Fallstudien, dass dieser systematische Austausch sehr wichtig ist. In NRW wird an den Prüfstandards im Zusammenhang mit der FLC gearbeitet, um unterschiedliche Interpretation zu vermeiden. Dies wird durch die Entwicklung eines Förderhandbuches unterstützt, um durchgehende Standards in den ZwiSten zu gewährleisten. Im IWB/ESF Programm Österreich wird trotz zentraler FLC und einer einheitlichen Programmrichtlinie intensiv an der Steuerung der FLC gearbeitet (z.B. Trainings aufgrund von Personalfuktuation, Austausch hinsichtlich der Interpretationen von Regelungen).

Der Austausch sollte jedoch nicht auf Prüfungserfahrungen beschränkt bleiben, sondern auch auf andere Fragen in der EFRE-Abwicklung ausgedehnt werden. Nachdem die unterschiedlichen Themen und Problemlagen nicht für alle Akteure zeitgleich auftreten, wäre eine „Plattform“ bzw. ein Informationssystem als Wissensmanagement-Werkzeug sinnvoll (z.B. IWB/EFRE-Wiki), um individuelles Wissen im System nach Bedarf („just in time“) zugänglich zu machen und organisationales Lernen zu ermöglichen. Damit wäre auch die Dokumentation des Wissensbestands sichergestellt.

Systematische Lernprozesse sind auch angesichts der hohen Abhängigkeit des Governance-Systems von einigen wenigen, besonders erfahrenen Personen von hoher Relevanz. In naher Zukunft wird sich ein Generationenwechsel im System vollziehen, dessen man sich bewusst sein muss und der gezielt gestaltet werden sollte. Dazu braucht es sowohl verstärkte Bemühungen, um die neuen Humanressourcen zu akquirieren als auch um diese aufzubauen und den notwendigen Know-how Transfer zu bewerkstelligen und einen Verlust dessen zu vermeiden. Um diese latente Gefahr des Know-how-Verlustes im System zu bannen bedarf es ebenso einer Zusicherung der benötigten Finanzierung entsprechender Ressourcen seitens der politischen Entscheidungsträger.

4.3. Format des ZwiSt-Jour fix anpassen

Der ZwiSt-Jour fix hat sich generell als hilfreiches Format bewährt und sollte beibehalten werden. Standen anfangs dabei Koordination und Informationsübermittlung seitens der Verwaltungsbehörde im Zentrum, so sollte man mittlerweile auch stärker operative Inhalte und

Fragen bei den ZwiSten stärker behandeln. Dafür ist es notwendig, das Format nun in der laufenden Abwicklungsarbeit auch für die Bearbeitung von operativen Detailfragen anzupassen. Dazu wird es notwendig sein, in einigen Bereichen die Gruppengröße zu verringern und sicherzustellen, dass die für die jeweiligen Themen zuständigen Vertreter der Systemakteure anwesend sind. Kleinere, themenzentrierte, und „richtig“ besetzte Personengruppen sollten auch die Bearbeitung technischer Detailfragen in sinnvoller Weise möglich machen. Der gezielte FLC-Austausch im Rahmen des ZwiSt-Jour fix ist diesbezüglich bereits ein nützlicher Ansatz, der auf andere Themenbereiche ausgedehnt werden könnte.

6. Zukunftsszenarien

Die in Kapitel 5 dargestellten Empfehlungen können in Gruppen zusammengefasst werden und ergeben somit verschiedene Szenarien, die mögliche Entwicklungspfade des Governance-Systems vorskizzieren. Im Folgenden werden drei Szenarien in ihren Kernpunkten dargestellt, die aus Sicht der Evaluatoren drei verschiedenen Grundrichtungen der Systementwicklung entsprechen, wobei jedes Szenario für sich eine Weiterentwicklung bedeuten würde, die aus heutigen Gesichtspunkten auch plausibel und realisierbar wäre sowie über weite Strecken innerhalb des Handlungs- und Entscheidungsspielraums des Systems gelegen wäre. Die dargestellten Szenarien stellen dabei keine bis ins Detail geplanten Handlungsempfehlungen dar, sondern sollen vielmehr grundsätzliche Denkrichtungen vorgeben und so die Zukunftsdiskussion sowie damit verbundene Grundsatzentscheidungen erleichtern.

Die Szenarien sollten nicht als scharf abgegrenzte, disjunkte Einheiten verstanden werden, sondern können sich durchaus überschneiden, überlagern oder in ihren Einzelmaßnahmen verändert werden. Die tatsächliche Ausgestaltung liegt im Ermessen der Systemakteure. Hier werden, wie bereits beschrieben, lediglich drei Grundrichtungen generiert. Alle drei Szenarien gehen von der plausiblen Grundannahme aus, dass auch künftig ein gemeinsames Programm der Bundesländer mit einer Verwaltungsbehörde bestehen wird.

Szenario 1: Weiter wie bisher

Entgegen dem, was der Name dieses Szenarios möglicherweise suggeriert, beschreibt dieses Szenario durchaus eine Weiterentwicklung des Systems. Der Grundgedanke hierbei ist, dass der mit der Reformagenda 2014-2020 eingeschlagene Weg konsequent weitergegangen wird und sich somit eine „Entwicklung in kleinen Schritten“ realisieren lässt. Der Kernpunkt des Szenarios ist weitgehende Kontinuität, in der zunächst die Erfolge der bisher gesetzten Reformmaßnahmen ihre volle Wirksamkeit entfalten. Das System funktioniert, Akteure und Prozesse können sich unter stabilen Rahmenbedingungen weiter etablieren und durch Feinabstimmung und gesteigerte Routine an Effizienz zulegen. VKS sowie NFFR werden in ihren Grundzügen übernommen und auch die Struktur wird großteils beibehalten.

Weiterentwicklung erfolgt hier in kleinen Schritten: Hinsichtlich der Strukturen wird die Bescheinigungsfunktion beispielsweise in die Verwaltungsbehörde integriert. Der derzeitige Erkenntnisstand hinsichtlich einer regelkonformen Umsetzung des Programms indiziert keine weitere Reduktion der Förderstellen. Auf Basis von Effizienzüberlegungen können jedoch einzelne kleine Förderstellen die Abwicklung vollständig an die großen Bundesförderstellen übertragen. Die positiven Entwicklungen in der Systempartnerschaft und die stärker etablierte Gesamtsystem-Perspektive bei allen Akteuren unterstützen die Bemühungen um weitere

Harmonisierung und den Abbau von Überreglementierung unter umfassender Einbindung der Prüfbehörde. So werden bspw. Förderanträge und Prüfberichte standardisiert oder auch förderbare Kosten (z.B. Reisekosten) sowie die Qualität von Nachweisen größtenteils gleichgeschaltet. Die Regelungen bzgl. des Nachweises von Preisangemessenheit oder dem Umgang mit Belegskopien sind Beispiele für einen lohnenden Abbau von Überreglementierung.

Inhaltlich kommt es zu einer Straffung indem derzeit noch vorhandene „Randthemen“ wie etwa Beratungsleistungen aus dem Programm genommen werden, was durch den Wegfall besonders kleinteiliger Vorhaben vor allem der Abwicklungseffizienz zuträglich ist. Zusätzlich zu den bisher bereits initiierten Reformansätzen werden die Förderangebote entflochten, indem parallele und teilweise in Konkurrenz stehende Förderungen bei Bund einerseits und Ländern andererseits aufgelöst werden, was nicht zuletzt zur Übersichtlichkeit des Förderangebots beiträgt.

Szenario 2: Weitgreifende Vereinfachung

Im Gegensatz zu Szenario 1 handelt es sich hier um einen beträchtlichen Entwicklungsschritt, der zudem einen Paradigmenwechsel bedeuten würde. Daher braucht es als Voraussetzung für dieses Szenario auch eine umfassende Bereitschaft zur Änderung von Arbeitsmethoden und Arbeitspraxis bei allen Akteuren.

Im Kern findet sich hier ein grundsätzliches Abgehen von Ist-Kosten-Abrechnungen zugunsten von Abrechnungen nach Bedingungen und Ergebnissen und damit also die flächendeckende Anwendung von vereinfachten Kostensystemen und nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen. Bezüglich der VKO werden sämtliche Möglichkeiten ausgeschöpft. Demnach kommen sowohl Pauschalfinanzierungen, prozess- und leistungsorientierte Standardkosteneinheiten als auch Pauschalbeträge zum Einsatz. Der Einsatz von Pauschalbeträgen etwa zur Förderung kleiner oder auch stark standardisierter Vorhaben (bspw. Beratungen) macht es möglich, den EFRE wieder breiter für kleinere Fördernehmer (KKMU, Vereine) mit möglicherweise geringerer administrativer Leistungsfähigkeit zugänglich zu machen, da die Abwicklung aus administrativer Sicht stark vereinfacht wird.

Die Umsetzung dieses Szenarios erfordert eine besonders gut funktionierende Systempartnerschaft, die eine konstruktive Mitarbeit der Prüfbehörde im Zuge der Ausarbeitung und Umsetzung der VKO-Modelle ermöglicht. Dadurch muss sichergestellt sein, dass die Anwendung dieser Optionen kein unberechenbares Sicherheitsrisiko im Zuge der Prüfhandlungen sämtlicher Prüfinstanzen darstellt. Das betrifft vor allem den Ausschluss von Doppel- bzw. Überförderungen.

Mit der Anwendung der VKO werden viele Regelungen und die damit verbundenen Nachweispflichten obsolet – beispielsweise die Aufnahme vieler verschiedener Verfahren zur Abrechnung von Personalkosten in die NFFR, mitsamt unterschiedlicher Nachweispflichten. Damit können die NFFR stark gekürzt, vereinfacht und vor allem vereinheitlicht werden, was die Entwicklung eines einheitlichen Prüfstandards ermöglicht.

Damit aus Sicht der Begünstigten nur ein einziges Regel-Set je Themen- bzw. Maßnahmenbereich zum Einsatz kommt, werden die VKO im Idealfall auch für die Umsetzung rein national geförderter Vorhaben zum Einsatz gebracht. Das verhindert auch, dass Förderstellen mit zwei unterschiedlichen Förderansätzen operieren müssen.

Szenario 3: Konzentration und Reduktion

In diesem Szenario wird im Kern versucht, die Systemgestaltung stärker an die EFRE-Rahmenbedingungen anzulehnen und damit das System „EFRE-kompatibler“ zu gestalten – v.a. mit Blick auf Gebarungssicherheit und Einfachheit in der Abwicklung. Um das zu erreichen werden Projekt- bzw. Kostentypen weiter eingeschränkt, sodass beispielsweise Reisekosten generell nicht mehr EFRE-gefördert werden, Projekte mit hohem Personalkostenanteil vermieden werden und Mindestprojektgrößen weiter angehoben werden. Damit wird die Abwicklung samt Kontrolle einfacher und sicherer und mit größeren Projekten auch effizienter.

Der Fokus verschiebt sich von einzelbetrieblicher Förderung mit hohen Personalkostenanteilen hin zur Förderung technologie- und wirtschaftsnaher Infrastrukturen und Forschungsinfrastrukturen. Kleinere Themenbereiche werden auch hier im Sinne einer stärkeren thematischen Konzentration aus dem Programm genommen. Die thematische Konzentration spiegelt sich auch in der Akteursstruktur wider: Weniger und größere Themen werden von weniger und größeren Förderstellen abgewickelt. Im Zentrum stehen die Bundesförderstellen, die die großen, einheitlichen Themenbereiche bundesweit bedienen, ergänzt um einige größere Landesförderstellen, die die jeweiligen regionalen Besonderheiten in die Umsetzung bringen.

Eine Harmonisierung des Systems wird über die Reduktion von Themen und Akteuren ermöglicht bzw. erleichtert. Diesbezüglich potenziell auftretende Absorptionsengpässe werden durch das stärkere Gewicht kostenintensiver Infrastrukturprojekte kompensiert.

Eine gut funktionierende Systempartnerschaft ist auch hierbei wünschenswert, hat jedoch nicht die Relevanz wie in den ersten beiden Szenarien, weil sich in diesem Szenario die Ausgestaltung des Programms und des Systems grundsätzlich besonders stark an der Gebarungssicherheit und damit an Prüf- und Kontrollerfordernissen orientiert.

Literaturverzeichnis

- Agentschap Ondernemen. (2014). *Opdracht EFRO: Studie personeelkosten*.
- Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. (2018). *Vereinfachte Abrechnung von Personalkosten. Vereinfachte Kostenoption für Personalkosten in Forschungs- Entwicklungs- und Innovationsvorhaben (NÖ-VKO-PK) für das EFRE- Programm „Investition in Wachstum und Beschäftigung 2014-2020“*.
- Bescheinigungsbehörde für IWB/EFRE beim Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. (2016). *NFFR 2014-2020, Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Kosten mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich*.
- Blomeyer & Sanz. (2011). *Auswirkungen der geltenden Rechtsvorschriften auf die Kosteneffizienz und die Qualitätskontrolle bei den Ausgaben für die Kohäsionspolitik - Die Rolle von Leistungsprüfungen*.
- Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. (2017). 76. *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „IWB“ und des Ziels "ETZ" für die Periode 2014-2020*.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. (2017). *FLC-Handbuch*.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. (o.J.). *Simplifizierungen im ESF, Anwendung von Standardeinheitskosten basierend auf einem delegierten Rechtsakt*.
- Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport. (30. Jänner 2019). *Wirkungsmonitoring*. Von www.wirkungsmonitoring.gv.at abgerufen
- EPRC. (2008). *Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 Co-Financed by the ERDF (Objective 1 and 2). WP 11: Management and Implementation Systems for Cohesion Policy. Overview of Management and Implementation Systems for Cohesion Policy 2000-06 Austria*. Glasgow.
- EPRC. (2015). *Is simplification simply a fiction?* IQ-Net. Von [http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:fcfc98a9-2012-43a4-9650-c12c833ad90b/ThematicPaper37\(2\).pdf](http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:fcfc98a9-2012-43a4-9650-c12c833ad90b/ThematicPaper37(2).pdf) abgerufen
- EPRC. (2017). *Gathering implementation speed: The progress of structural funds programmes*. IQ-Net.
- EPRC. (2018). *Integrated territorial development: new instruments – new results?* IQ-Net. Von [http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:00964a2a-9911-46e7-bc51-7d5e142c0b82/IQ-Net_Thematic_Paper_42\(2\)%20\(1\).pdf](http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:00964a2a-9911-46e7-bc51-7d5e142c0b82/IQ-Net_Thematic_Paper_42(2)%20(1).pdf) abgerufen
- Europäische Kommission - DG Regional and Urban Policy. (2015). *Annual Activity Report 2014*.
- Europäische Kommission - DG Regional and Urban Policy. (2016). *Annual Activity Report 2015*.

Bietergemeinschaft

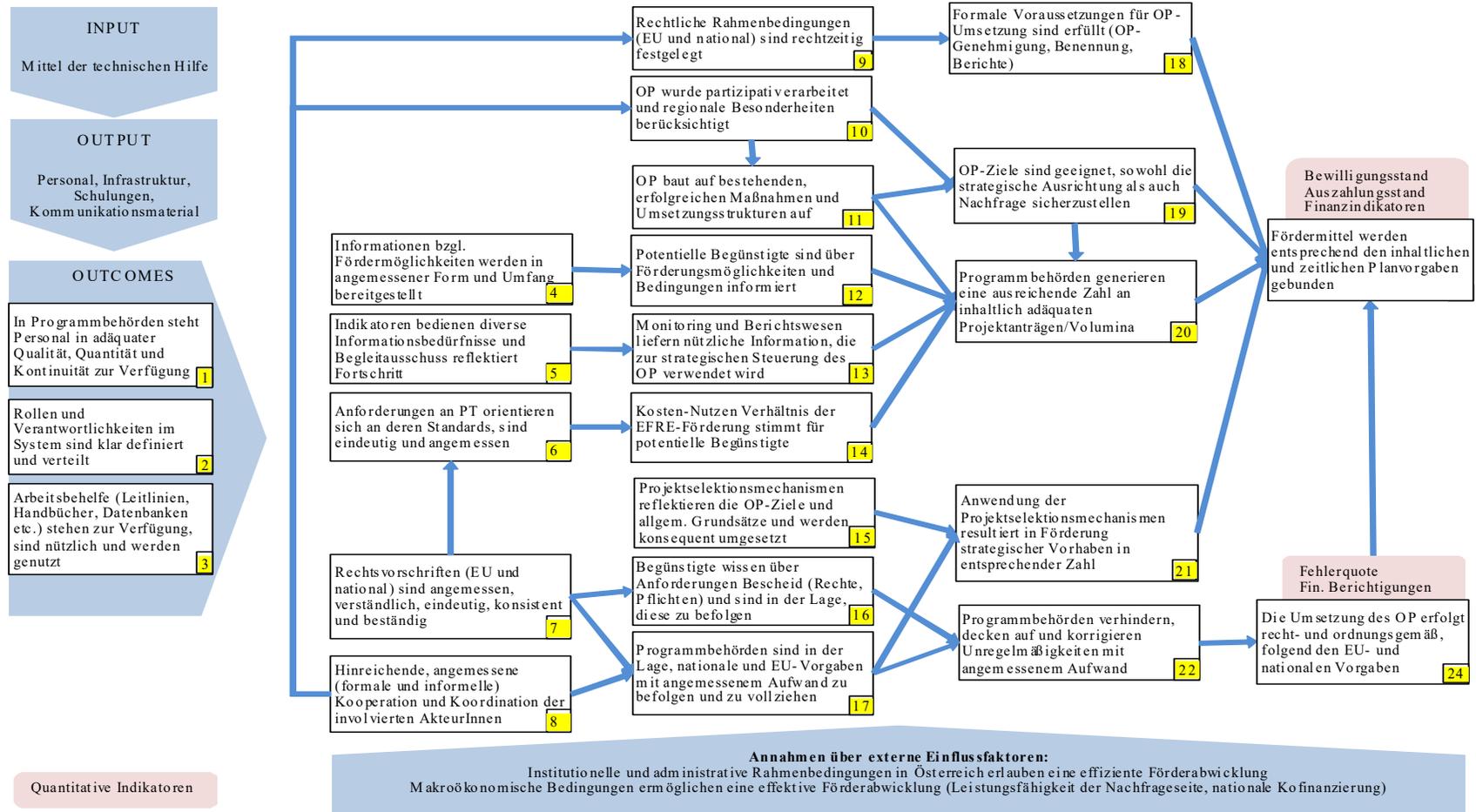
- Europäische Kommission - DG Regional and Urban Policy. (2017). *Annual Activity Report 2016*.
- Europäische Kommission. (2005). *Mitteilung des Präsidenten in Absprache mit Vizepräsidentin Wallström; Strategische Ziele 2005-2009. Europa 2010: Eine Partnerschaft für die Erneuerung Europas Wohlstand, Solidarität und Sicherheit*.
- Europäische Kommission. (2006). *Mittlung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Rechnungshof. Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen*.
- Europäische Kommission. (2013). *Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020*.
- Europäische Kommission. (2014). *Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen (VKO)*.
- Europäische Kommission. (2015a). *Leitfaden für die Mitgliedstaaten - Verwaltungsprüfungen*.
- Europäische Kommission. (2015b). *Mitteilung der Kommission - Investitionen in Beschäftigung und Wachstum – Maximierung des Beitrags der europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Anhang IV: Zeitplan der Einreichung und Annahme der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme*. Brüssel.
- Europäische Kommission. (2016). *Commission Staff Working Document, accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020. An EU budget focused on results*. . Brüssel.
- Europäische Kommission. (2017). *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2016*.
- Europäische Kommission. (2017b). *Annual Management and Performance Report for the EU-Budget*.
- Europäische Kommission. (2018). *Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen*.
- Europäische Kommission. (26. Jänner 2018a). *Open Data Portal for the ESIF*. Von <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013/SF-2007-2013-Funds-Absoption-Rate/kk86-ceun> abgerufen
- Europäische Kommission. (4. Dezember 2018b). *Press Release Database*. Von http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6631_de.htm abgerufen
- Europäische Kommission. (Dezember 2018c). *Ein EU-Haushalt für die Zukunft*. Von http://europa.eu/rapid/attachment/IP-18-6631/de/IP-18-6631_MFF2021-27_FactSheet_de.pdf abgerufen
- Europäische Kommission. (11. Jänner 2019a). *Open Data Portal for the ESIF*. Von <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-2014-2020-EU-payments-daily-update-/gayr-92qh> abgerufen
- Europäische Kommission. (24. Jänner 2019b). *Open Data Portal for the ESIF*. Von <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52> abgerufen
- Europäische Union. (2012). *Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1605/2002 des Rates*.

- Europäische Union. (2013). *Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds.*
- Europäische Union. (2014). *Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1011/2014 der Kommission vom 22. September 2014 mit detaillierten Regelungen für die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.*
- Europäischer Rechnungshof. (2013). *Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans.*
- Europäischer Rechnungshof. (2016). *Sonderbericht Nr. 36: Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013.*
- Europäischer Rechnungshof. (2017). *Sonderbericht Nr.2: Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020.* Luxemburg.
- Europäischer Rechnungshof. (2018a). *Jahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2017.*
- Europäischer Rechnungshof. (2018b). *Special Report Nr.17: Commission's and Member States' actions in the last years of the 2007-2013 programmes tackled low absorption but had insufficient focus on results.*
- Europäisches Parlament, GD Interne Politikbereiche. (2012). *Vereinfachung und Verhältnismäßigkeit bei Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Kohäsionspolitik.*
- Eurostat. (25. 01. 2019). *Datenbank-Wirtschaft und Finanzen.* Von <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tec00115> abgerufen
- Gruber, M. (2015). *20 Jahre EFRE Programme in Österreich Oder: Wieso ist das IWB/EFRE-Programm so wie es ist ... und nicht doch anders?*
- Levy, R. P., Barzelay, M., & Porrás-Gómez, A.-M. (2011). The reform of financial management in the European Commission: a public management policy cycle case study. *Public Administration* 89 (4), S. 1546-1567.
- Metis. (2013). *Expert Evaluation Network delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007-2013. Task 2: Country Report on Achievements of Cohesion Policy Austria.*
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. (2006). *Operationelles Programm (EFRE) für das Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" für Nordrhein-Westfalen.*
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. (o.J.). *Pauschalen für Personalausgaben im Geltungsbereich der EFRE-Rahmenrichtlinie für Bewilligungen im Zeitraum vom 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019.* Von https://www.efre.nrw.de/fileadmin/user_upload/EFRE-Programm/Uebersicht_Pauschalen_fuer_Personalausgaben_01.07.2018-30.06.2019.pdf abgerufen
- Monitoring- und Zahlstelle für EU-Strukturfonds. (10. Oktober 2018). *ATMOS II.*
- ÖAR. (2009). *ÖROK Projekt "Governance Check" - Ergebnisbericht.*

- ÖROK. (2015). *EFRE-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020*. Wien: Eigenverlag.
- Österreichischer Rechnungshof. (2009). *Internes Kontrollsystem im Bereich der Strukturfonds - Operationelles Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 - EFRE. Bund 2009/4*.
- Österreichischer Rechnungshof. (2013). *EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften. Bund 2013/11*.
- Österreichischer Rechnungshof. (2016). *EFRE-Einzelentscheidungen. Bund 2016/4*.
- Österreichischer Rechnungshof. (2017). *EU-Mittel unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung. Bund 2017/56*. Wien.
- Prüfbehörde für IWB/EFRE beim Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. (2017). *Bericht der unabhängigen Prüfstelle nach Artikel 124 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013*.
- spatial foresight, t33, SWECO. (2017). *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF*.
- t33, SWECO. (2018). *Use and intended use of simplified cost options in European Social Fund, European Regional Development Fund, Cohesion Fund and European Agricultural Fund for Rural Development*.
- Wirtschaft Burgenland GmbH. (22. Jänner 2019). *Aktionsrichtlinie "Umsetzung von Innovativen Projekten"*. Von <http://www.wirtschaft-burgenland.at/index.php?id=208> abgerufen

Anhang 1

Abbildung 16: Hypothetisches Modell des Governance-Systems. Eigene Darstellung.



Anhang 2

Tabelle 10: GesprächspartnerInnen bei den ExpertInnen-Interviews.

Nachname	Vorname	Organisation	Rolle	Datum des Interviews	Art des Interviews
Bechter-Edelhofer	Angelika	Amt d. Vorarlberger Landesregierung	Landes-ZwiSt/PVL	Montag, 13.8.2018	telefonisch
Braumann	Alfried	Wirtschaftsagentur Wien	Begünstigte	Donnerstag, 5.7.2018	persönlich
Breitschnig	Natalia	Österr. Hotel Tourismusbank GmbH	Bundes-ZwiSt	Mittwoch, 22.8.2018	persönlich
Fastnacht	Gerald	Amt d. Oberösterreichischen Landesregierung	Landes-ZwiSt	Donnerstag, 2.8.2018	persönlich
Frühmann	Klaus	Kommunalkredit Public Consulting GmbH	Bundes-ZwiSt	Donnerstag, 5.7.2018	persönlich
Göll	Ilse	BM f. Nachhaltigkeit & Tourismus	Bescheinigungsbehörde	Mittwoch, 10.04.2019	persönlich
Haas	Walter	ITG Salzburg	Begünstigte	Donnerstag, 9.8.2018	telefonisch
Hajek	Sigrid	Wirtschaft Burgenland GmbH - WiBuG	Landes-ZwiSt	Dienstag, 10.7.2018	persönlich
Heinisch	Helmut	ECO PLUS	Begünstigte	Donnerstag, 12.7.2018	persönlich
Hinterwallner	Markus	Forschungsförderungsges.mbH FFG	Bundes-ZwiSt	Donnerstag, 12.7.2018	persönlich
Hofstetter	Martin	Österr. Hotel Tourismusbank GmbH	Bundes-ZwiSt	Mittwoch, 22.8.2018	persönlich
Holzberger	Barbara	BM f. Digitalisierung & Wirtschaftsstandort	Eigentümer-Ressort BFS	Freitag, 6.7.2018	persönlich
Hultsch	Boris	Kompetenzzentrum Holz GmbH	Begünstigte	Donnerstag, 2.8.2018	persönlich
Kober	Elfriede	ERP Fonds	ZwiSt-Bescheinigungsbehörde	Freitag, 6.7.2018	persönlich
Laimer	Sonya	Wirtschaftsagentur Wien	Begünstigte	Donnerstag, 5.7.2018	persönlich
Lamers	Gottfried	BM f. Nachhaltigkeit & Tourismus	Eigentümer-Ressort BFS	Donnerstag, 5.7.2018	persönlich
Leuthner	Henriette	Amt d. Niederösterreichischen Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle	Dienstag, 10.7.2018	persönlich
Maier	Andreas	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde	Mittwoch, 25.7.2018	persönlich
McDowell	Markus	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde	Mittwoch, 19.9.2018	persönlich
Ortner	Simon	Amt d. Niederösterreichischen Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle	Dienstag, 10.7.2018	persönlich
Pichler	Rupert	BM f. Verkehr, Innovation & Technologie	Eigentümer-Ressort BFS	Freitag, 6.7.2018	persönlich
Polak	Harald	Forschungsförderungsges.mbH FFG	Bundes-ZwiSt	Donnerstag, 12.7.2018	persönlich
Riess	Florian	Amt d. Niederösterreichischen Landesregierung	Landes-ZwiSt	Dienstag, 10.7.2018	persönlich
Schadt	Georg	BM f. Nachhaltigkeit & Tourismus	Bescheinigungsbehörde, EFRE-koordinierendes Bundesressort	Mittwoch, 10.04.2019	persönlich
Schneeweiss	Sonja	BM f. Nachhaltigkeit & Tourismus	Prüfungsbehörde	Freitag, 13.7.2018	persönlich
Seidl	Markus	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde	Mittwoch, 22.8.2018	persönlich
Silber	Georg	ERP-Fonds	Bundes-ZwiSt	Freitag, 6.7.2018	persönlich
Siml	Gerlinde	Steirische Wirtschaftsförderungs GmbH	Landes-ZwiSt	Freitag, 3.8.2018	persönlich
Stoffner	Rudolf	Standortagentur Tirol	Landes-ZwiSt	Freitag, 20.7.2018	persönlich
Stückler	Wolfgang	Österr. Hotel Tourismusbank GmbH	Bundes-ZwiSt	Mittwoch, 22.8.2018	persönlich
Traxl	Martin	Amt d. Tiroler Landesregierung	Landes-ZwiSt/PVL	Donnerstag, 19.7.2018	persönlich
Vidic	Andreas	Kommunalkredit Public Consulting GmbH	Bundes-ZwiSt	Donnerstag, 5.7.2018	persönlich
Wallner	Andrea	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde	Mittwoch, 25.7.2018	persönlich
Weber	Heinrich	Amt d. Wiener Landesregierung	Landes-ZwiSt/PVL	Mittwoch, 25.7.2018	persönlich

Anhang 3

Tabelle 11: Teilnehmende am Treffen der strategischen Begleitgruppe am 23.10.2018.

Nachname	Vorname	Organisation	Rolle
Fastnacht	Gerald	Amt d. Oberösterreichischen Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle
Feucht	Patrizia	Regionalmanagement Burgenland GmbH	Programmverantwortliche Landesstelle
Gruber	Markus	convelop	Evaluator
Lamers	Gottfried	BM f. Nachhaltigkeit & Tourismus	Eigentümer-Ressort BFS
Leuthner	Henriette	Amt d. Niederösterreichischen Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle
Maier	Andreas	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
McDowell	Markus	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
Melidis	Konstantin	ÖAR	Evaluator
Pickl-Herck	Christina	Amt d. Steiermärkischen Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle
Schadt	Georg	BM f. Nachhaltigkeit & Tourismus	Bescheinigungsbehörde
Seidl	Markus	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
Traxl	Martin	Amt d. Tiroler Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle
Wallner	Andrea	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
Weber	Heinrich	Amt d. Wiener Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle
Wutte-Kirchgatterer	Eva-Maria	Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds	Programmverantwortliche Landesstelle

Anhang 4

Tabelle 12: Teilnehmende an der Fokusgruppe am 28.11.2018 in Wien.

Nachname	Vorname	Organisation	Rolle
Breitschnig	Natalia	Österr. Hotel Tourismusbank GmbH	Bundes-ZwiSt
Feucht	Patrizia	Regionalmanagement Burgenland GmbH	Landes-ZwiSt/PVL
Göll	Ilse	BM f. Nachhaltigkeit & Tourismus	Bescheinigungsbehörde
Gruber	Markus	convelop	Evaluator
Hajek	Sigrid	Wirtschaft Burgenland GmbH - WiBuG	Landes-ZwiSt
Iljic	Mario	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
Jamek	Andrea	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
Leuthner	Henriette	Amt d. Niederösterreichischen Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle
McDowell	Markus	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
Melidis	Konstantin	ÖAR	Evaluator
Pickl-Herck	Christina	Amt d. Steiermärkischen Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle
Polak	Harald	Forschungsförderungsges.mBH FFG	Bundes-ZwiSt
Riess	Florian	Amt d. Niederösterreichischen Landesregierung	Landes-ZwiSt
Schweda	Caroline	Amt d. Steiermärkischen Landesregierung	Programmverantwortliche Landesstelle
Silber	Georg	ERP-Fonds	Bundes-ZwiSt
Sodoma	Roman	Regionalmanagement Burgenland GmbH	Landes-ZwiSt/PVL
Stückler	Wolfgang	Österr. Hotel Tourismusbank GmbH	Bundes-ZwiSt
Wallner	Andrea	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
Weber	Heinrich	Amt d. Wiener Landesregierung	Landes-ZwiSt/PVL

Anhang 5

Tabelle 13: Teilnehmende an der Fokusgruppe am 04.12.in Linz.

Nachname	Vorname	Organisation	Rolle
Gneiss	Markus	Amt d. Oberösterreichischen Landesregierung	Landes-ZwiSt
Gruber	Markus	convelop	Evaluator
McDowell	Markus	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
Melidis	Konstantin	ÖAR	Evaluator
Siml	Gerlinde	Steirische Wirtschaftsförderungs GmbH	Landes-ZwiSt
Stoffner	Rudolf	Standortagentur Tirol	Landes-ZwiSt
Szenthe	Julia	ÖROK-GSt.	Verwaltungsbehörde
Traxl	Martin	Amt d. Tiroler Landesregierung	Landes-ZwiSt/PVL
Tremmel	Hans-Peter	Amt d. Oberösterreichischen Landesregierung	Landes-ZwiSt
Vidic	Andreas	Kommunalkredit Public Consulting GmbH	Bundes-ZwiSt
Wutte-Kirchgatterer	Eva-Maria	Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds	Programmverantwortliche Landesstelle

Anhang 6

Tabelle 14: GesprächspartnerInnen bei den Fallstudien

Name	Organisation	Rolle	Datum	Art des Interviews
Bibiana Klingseisen	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz; Europäischer Sozialfonds	Verwaltungsbehörde	13. Sep. 2018	persönlich
Marc Nüßen	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW	Verwaltungsbehörde	15. Oktober 2018	telefonisch
Bernhard Klein	Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Energie und Technologie	Leiter des Referates: Strukturpolitische Grundsatzfragen, EU Strukturpolitik	18. Oktober 2018	telefonisch
Heide Minner	Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO)	Verwaltungsbehörde IWB Flandern	30. Oktober 2018	persönlich
Hanna Liski-Wallentowitz	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	Verwaltungsbehörde	31. Jänner 2019	telefonisch
M. Stadler	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus in Österreich	Verwaltungsbehörde ELER	13. März 2019	telefonisch
Bernd Steingrobe	Leitmarktagentur NRW	Zwischengeschaltete Stelle	5. April 2019	telefonisch

Schriftliche Rückmeldungen der Verwaltungsbehörden der Programme Estlands und Nordirlands inkl. telefonischer und schriftlicher Ergänzungen von Luca Santin (Management der transnationalen Plattform zu vereinfachten Kostenoptionen bei Implementierung des EFRE).

Anhang 7

Tabelle 15: Die 25% der operationellen Programme mit den höchsten Bindungsquoten Ende 2018. Quelle: (Europäische Kommission, 2019b). Eigene Darstellung.

Mitgliedstaat	Programm
Belgien	BE, Brussels Capital Region - ERDF
	BE, Flanders - ERDF
	BE, Wallonia - ERDF
Bulgarien	BG, Innovations and Competitiveness - ERDF
	BG, SME Initiative - ERDF
	BG, Transport and transport infrastructure - ERDF/CF
Tschechien	CZ, Research Development and Education - ESF/ERDF
Deutschland	DE, Baden-Württemberg - ERDF
	DE, Mecklenburg-Vorpommern - ERDF
Spanien	ES, SME Initiative - ERDF
Finnland	FI, SME Initiative - ERDF
Frankreich	FR, Interregional Loire - ERDF
	FR, Limousin - ERDF/ESF
Griechenland	GR, South Aegean - ERDF/ESF
	GR, Technical assistance - ERDF/ESF/CF
Ungarn	HU, Competitive Central-Hungary - ERDF/ESF
	HU, Economic Development and Innovation Programme - ERDF/ESF/YEI
	HU, Environmental and Energy Efficiency - ERDF/CF
	HU, Human Resources Development - ESF/ERDF
	HU, Integrated Transport - ERDF/CF
	HU, Territorial and settlement Development - ERDF/ESF
Irland	IE, Southern & Eastern Regional Programme - ERDF
Italien	IT, Basilicata - ERDF
	IT, Campania - ERDF
	IT, Culture - ERDF
	IT, Emilia-Romagna - ERDF
	IT, Enterprises and Competitiveness - ERDF
	IT, Friuli-Venezia Giulia - ERDF
	IT, Governance and Institutional Capacity - ESF/ERDF
	IT, Molise - ERDF/ESF
	IT, Research and Innovation - ERDF/ESF
	IT, Valle d'Aosta - ERDF
Luxemburg	LU, Luxembourg - ERDF
Malta	MT, Fostering a competitive and sustainable economy - ERDF/CF
	MT, SME initiative - ERDF
Niederlande	NL, East Netherlands - ERDF
	NL, West Netherlands - ERDF
Polen	PL, Digital Poland - ERDF
	PL, Opolskie Voivodeship - ERDF/ESF
	PL, Pomorskie Voivodeship - ERDF/ESF
	PL, Smart growth - ERDF
Portugal	PT, Centro - ERDF/ESF
	PT, Competitiveness and Internationalisation - ERDF/ESF/CF
	PT, Madeira - ERDF/ESF
Schweden	SE, East-Central Sweden - ERDF
	SE, National fund for investments in growth and jobs - ERDF
	SE, North-Central Sweden - ERDF
	SE, Stockholm - ERDF
	SE, West Sweden - ERDF
Slowakei	SK, Integrated Infrastructure - ERDF/CF
Vereinigtes Königreich	UK, Gibraltar - ERDF
	UK, Northern Ireland - ERDF
	UK, West Wales and The Valleys - ERDF