



Bundesministerium
für Finanzen
BMF – II/1 (II/1)
Johannesgasse 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

| Ihr Zeichen | Unser Zeichen | Bearbeiter/in | Tel 501 65 Fax 501 65 | Datum |
|-----------------------------------|---------------|---------------|-------------------------------------|----------|
| BMF- 111402/000 1-II/1/2013 | WP-GSt-La/Lm | Roland Lang | DW 2518 DW 2532 | 2.9.2013 |

Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2013) – Stellungnahme

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs zur Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2013) und nimmt wie folgt Stellung:

Einleitung

Mit der vorliegenden Verordnung soll § 30 Abs. 5 BHG 2013 entsprochen werden, wonach in einer Verordnung einheitliche Bestimmungen über die Gewährung von Bundesförderungen festzusetzen sind, insbesondere unter der Berücksichtigung der im BHG 2013 vorgesehenen wirkungsorientierten Folgenabschätzung und der Zielrichtung des neuen BHG, die Eigenverantwortung der BundesministerInnen (hinsichtlich den Ergebnissen und Ressourcen) zu erhöhen. Der Entwurf baut dabei auf die ARR 2004 auf und stellt in verschiedenen Bestimmungen eine Verknüpfung mit der Transparenzdatenbank (TDBG, BGBl. I Nr. 99/12) her. Des Weiteren weist das Bundesministerium für Finanzen (BMF) darauf hin, dass der Entwurf die vom Rechnungshof immer wieder geäußerte Kritik und die vom Vorbereitungsgremium „Effizientes Förderwesen“ vorgeschlagenen Effizienzmaßnahmen im Förderwesen berücksichtigt. Zusätzlich wird auf eine Presseunterlage vom BMF („Facts + Figures“) verwiesen.

Zusammenfassendes Resümee

Unbestreitbar müssen natürlich die Anforderungen des BHG 2013 umgesetzt werden. Unmittelbar nachvollziehbar dürfte aufgrund der vielfachen Kritik von Rechnungshof und Wissenschaft auch sein, dass es notwendig ist Maßnahmen zu setzen, um öffentliche Mittel

effizienter und effektiver als bisher einzusetzen. Der vorliegende Entwurf wird nach Ansicht der BAK den Anforderungen allerdings nicht gerecht:

- Der Zeitpunkt der Diskussion um neue ARR für Förderungen wird aus unserer Sicht als verfehlt betrachtet. Das Förderungswesen ist – nicht nur, aber jedenfalls besonders – im Bereich Wirtschafts- und Landwirtschaftsförderung eine stark vom EU-Beihilfenrecht geregelte Thematik. Gerade derzeit ist die EU aber dabei, ihre Beihilfenrichtlinien völlig zu überarbeiten und ein neues Strukturfondsregime zu implementieren. Das Ergebnis wird auf vielfache Weise auch Einfluss auf die österreichischen Förderungsgegebenheiten haben. Neue ARR sollten daher das Ergebnis der EU-Reformen abwarten, analysieren und erst in der Folge sinnvoll in die nationalen Regelungen integrieren.
- Es ist festzustellen, dass der Geltungsbereich der Verordnung nicht ausreichend klar gestellt ist. Der Verordnungsentwurf normiert in § 3 Ziffer 4 zwar, dass die ARR nur dann zur Anwendung gelangen, wenn es sich nicht um sondergesetzlich geregelte Förderungen handelt, legt andererseits jedoch wieder Einschränkungen fest, die die Anwendbarkeit auch auf solche Förderungen nicht völlig ausschließt. Dies gilt insbesondere für Förderungen auf Grundlage des Arbeitsmarktservicegesetzes (AMSG).
- Das Ziel des BHG die Eigenverantwortlichkeit der Bundesministerien zu stärken wird durch die Verordnung geradezu konterkariert. In der Anforderung an die BundesministerInnen, über die im jeweiligen Wirkungsbereich zu erstellenden mehrjährigen Förderungsstrategien mit dem BMF Einvernehmen zu erzielen, wird ein überschießender, bedenklicher und gesetzwidriger Eingriff des BMF in die Verantwortungsbereiche der FachministerInnen gesehen.
- Eine Umsetzung der Verordnung würde zu einem umfangreichen Regelungs- und Verwaltungsaufwand führen und darüber hinaus ungerechtfertigt auch in bislang gut funktionierende Förderungsbereiche eingreifen.
- Der vorliegende Entwurf nimmt nicht nur – wie der Name suggeriert – „allgemeine“ Regelungen vor, sondern weist im Gegenteil eine große Regelungstiefe auf. Seine themenübergreifende Geltung führt in Kombination mit der Regelungstiefe dazu, dass die jeweiligen Besonderheiten der verschiedenen Förderungsthemen (Gleichstellung, F&E, Wirtschaft, Kunst, Bildung ...) nicht berücksichtigt werden und dadurch auch mitunter nicht sinnvoll umzusetzen sind. In der folgenden Stellungnahme der BAK wird bei einzelnen Punkten näher darauf eingegangen.
- Durch das Nicht-Zustandekommen einer 15a-Vereinbarung über ein koordiniertes österreichisches Förderungswesen wird genau das Hauptproblem der heimischen Förderungspolitik – nämlich das Fehlen einer für alle Gebietskörperschaften geltenden durchgängigen Förderstrategie für wichtige Themen – nicht gelöst. Der Versuch des BMF diese Problematik nun über die Verordnung auf einzelne BundesministerInnen zu überwälzen, ist abzulehnen.

Die BAK lehnt den vorliegenden Entwurf in dieser Form daher konsequenterweise ab.

Die BAK schlägt vor, unter Einbeziehung von ExpertInnen der relevanten Bundesministerien, Bundesländer und Stakeholder sowie nach Beschluss der neuen EU-Beihilfenrichtlinien und der Implementierung der neuen EU-Strukturfondsabwicklung, einen neuen Verordnungsentwurf zu entwickeln.

Anmerkungen zu den Erläuterungen

Kosteneinsparungen (Vorblatt und Erläuterungen Seite 5ff)

Im Vorblatt und in den Erläuterungen zur gegenständlichen Verordnung werden folgende Einsparungen angeführt: Für die öffentliche Hand jährlich bis zu 30 Mio. Euro, für BürgerInnen rund 420.000 Stunden pro Jahr und für Unternehmen rund 20 Mio. Euro pro Jahr. Die Einsparungen sind nicht nachvollziehbar dargestellt und daher wenig plausibel. Beispielsweise wird auf Seite 7 der Erläuterungen vom BMF argumentiert, dass die vorgesehenen ARR 2013 auf direkte Bundesförderungen in der Höhe von insgesamt rund eine Milliarde Euro anzuwenden seien. Angenommen wird ein Einsparungspotenzial von 3-5 % an Verwaltungskosten – wovon man in der Folge ein Einsparungspotential von 30 Mio. Euro errechnet. Es darf darauf hingewiesen werden, dass zum Ersten die Annahme eines Einsparungspotentials von 3-5 % in der Verwaltung vollkommen willkürlich ist und andererseits das daraus „errechnete“ absolute Einsparungspotential von 30 Mio. Euro fälschlicherweise nicht von den Verwaltungskosten, sondern vom Fördervolumen berechnet wurde!

Problemanalyse (Vorblatt und Erläuterungen Seite 1)

Die BAK würde eine ins Auge gefasste Evaluierung von neuen Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR) ausdrücklich begrüßen. Allerdings sollte eine derartige Evaluierung keineswegs, wie vorgesehen, ausschließlich „intern“ stattfinden, sondern durch externe Studien und öffentliche Diskussionen.

Im Einzelnen nimmt die BAK folgendermaßen Stellung:

§§ 1, 2 und 3 Geltungsbereich, Förderungsbegriff und -arten, Ausnahmen

Der Geltungsbereich des Verordnungsentwurfs ist nicht ausreichend klar definiert. Zwar werden sondergesetzliche Förderungen prinzipiell ausgenommen – andererseits jedoch wieder Einschränkungen festgelegt, die die Anwendbarkeit der Verordnung auf solche Förderungen nicht völlig ausschließt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Förderungen des Arbeitsmarktservice.

Da das Arbeitsmarktservice auf der Basis weitreichender gesetzlicher Grundlagen und einer speziellen Richtlinie zur Abwicklung von Förderungen (Allgemeine Grundsätze zur Abwicklung von Förderungs- und Werkverträgen) agiert, ist eine Ausnahme der AMS-Förderungen von den ARR sinnvoll und sollte ausdrücklich und unmissverständlich klargestellt werden. Passagen der folgenden Stellungnahme, die auf AMS-Förderungen Bezug nehmen, gelten also explizit nur für den (von der BAK nicht gewünschten) Fall der Anwendbarkeit der ARR auf AMS-Förderungen.

Nach Ansicht der BAK wäre auch die Übernahme von Haftungen durch den Bund, die den Begünstigten finanzielle Vorteile bringen, unter den Förderungsbegriff zu subsumieren. Insbesondere bei der Unternehmensförderung gewinnt diese Förderungsart immer mehr an Bedeutung.

§ 6 Förderungsstrategie

Das Anliegen, mehrjährige Förderstrategien mit Zielen und Maßnahmen zu entwickeln und diese mit anderen, allenfalls mitbefassten, anderen BundesministerInnen abzustimmen, wird grundsätzlich begrüßt. In der vorliegenden Form muss die Umsetzung allerdings abgelehnt werden, da sie zu weit geht und einer gesetzlichen Grundlage entbehrt („*die Bundesministerinnen und Bundesminister...haben...aufeinander abzustimmen*“). Besonders der Anforderung im vorliegenden Entwurf, inhaltliche Förderungsstrategien im Einvernehmen mit dem BMF zu entwickeln, kann keinesfalls gefolgt werden, würde sie doch einen wesentlichen Eingriff in die MinisterInnenverantwortlichkeit für die jeweiligen Wirkungsbereiche bedeuten. Damit würde jedenfalls auch das Ziel des neuen BHG, den Ressorts mehr Eigenverantwortung zu überlassen, konterkariert. Es wäre auch zu prüfen ob ein derartig massiver Eingriff einer Prüfung der Verfassungsmäßigkeit standhalten könnte. Sinnvoll und ausreichend wäre eine Informationspflicht der Ressorts hinsichtlich der grundsätzlichen Förderstrategien.

§ 7 Förderungsprogramm

Absatz 1

Da es Förderungen in nahezu allen Politikbereichen gibt, wird zur Vermeidung von Missinterpretationen oder einer zu engen Auslegung vorgeschlagen, anstelle des Ausdrucks „*volkswirtschaftlich sinnvoll*“ eine alternative Formulierung zu wählen. Förderungen müssen natürlich zur Erreichung des politischen Zieles (Sozial-, Umwelt-, Technologie-, Verkehrs- sowie Gleichstellungspolitik, Kunst, Kultur, Bildung ...) geeignet und effektiv und effizient gestaltet sein. Manche Ziele bewegen sich aber jenseits einer wirtschaftlichen Beurteilung („*volkswirtschaftlich sinnvoll*“).

Hinsichtlich der geforderten Vermeidung „*unerwünschter Mehrfachförderungen*“ wäre zunächst zu klären, was genau im Entwurf unter Mehrfachförderungen verstanden wird und was in diesem Zusammenhang mit „*unerwünscht*“ gemeint ist. Aus Sicht der BAK ist es jedenfalls „*unerwünscht*“, wenn die Projektkosten bzw. Teile davon, ohne Abstimmung der Förderstellen untereinander, doppelt gefördert werden.

Hingegen macht es oftmals sachlich durchaus Sinn, wenn Projekte von verschiedenen Förderprogrammen – und damit unterschiedlichen Förderstellen – gefördert werden. Bei Querschnittsmaterien und in Materien in denen der Bund oder auch ein bestimmtes Bundesministerium als Förderungsgeber die Rolle als Impulsgeber für weitere Förderer einnimmt, können Überschneidungen und Parallelitäten mit Förderungen anderer Ressorts bzw. Gebietskörperschaften geradezu erwünscht sein. So haben etwa Frauenprojekte und -beratungseinrichtungen oft ressort- und gebietskörperschaftsübergreifend bis zu 10 und mehr Fördergeber. ExpertInnen sprechen in diesem Fall von Kofinanzierungen. Die BAK vertritt daher die Auffassung, dass inhaltliche Überschneidungen und Parallelitäten zwischen Förderungsprogrammen nicht in jedem Fall negativ – also „*unerwünscht*“ - sind. Wenn nicht klar definiert werden kann, wann eine Mehrfachförderung unerwünscht ist, ist die Formulierung wie in Absatz 1 vorgesehen abzulehnen. Wichtig und entscheidend für ein optimal funktionierendes, effektives und effizientes Förderungssystem ist vielmehr ein transparentes und koordiniertes Agieren involvierter Förderstellen und Gebietskörperschaften. Darauf stellt auch offenbar § 15 ab, der in diesen Fällen sinnvollerweise eine Abstimmung **vorab** einfordert. Fraglich ist allerdings, woher die dazu notwendigen Informationen – ob und welcher

Rechtsträger ebenfalls eine Förderung ins Auge fasst – rechtssicher zu bekommen sind. Nach Auffassung der BAK kann dazu weder die Transparenzdatenbank – in die erst ein Eintrag **nach** Genehmigung bzw. Auszahlung erfolgt – sinnvoll herangezogen werden, noch auf eine vom BMF mit den Bundesländern/Gemeinden abgeschlossene § 15a-Vereinbarung aufgebaut werden, da eine solche nicht zustande gekommen ist!

Hinsichtlich der Informationen aus der Transparenzdatenbank siehe weiter unten die Bemerkungen zu § 7 Abs. 3.

Nicht nachzuvollziehen und daher abzulehnen ist die Bestimmung, dass Förderungsprogramme in jedem Fall „zeitlich befristet“ sein müssen. Das mag in vielen Fällen sinnvoll sein (z.B. im Bereich eines thematischen Forschungsprogramms „Nanotechnologie“), aber bei weitem nicht in jedem Fall. Zur Reduktion von Verwaltungskosten sollten daher unbefristete Programme bzw. die Verlängerung von Programmen durchaus ermöglicht werden, solange vorzusehende Evaluierungen zeigen, dass die Programme zu den gewünschten Ergebnissen führen.

Kritisch zu sehen ist auch die Bestimmung, dass „*der Fördereffekt und der damit zusammenhängende Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zueinander zu stehen haben*“. Es muss im Ermessen und der Verantwortung eines Fachministeriums liegen, zu beurteilen, welcher Verwaltungsaufwand zur Erreichung eines bestimmten Effektes (z.B. Unterstützung von Menschen in Notsituationen) als angemessen beurteilt wird – abzustellen wäre allenfalls auf eine effiziente Organisation der Förderabwicklung.

Absatz 2

Diese Bestimmung legt fest, dass es auch möglich ist, Förderungen ohne Zugrundelegung von Sonderrichtlinien zu gewähren, wenn der Mehraufwand für die Erlassung in Relation zum Fördervolumen zu hoch wäre. Die BAK hält erneut fest, dass die Beurteilung der Sinnhaftigkeit den BundesministerInnen im jeweiligen Wirkungsbereich obliegen muss. Gerade im Bereich der Förderung von Querschnittsmaterien und/oder Förderungen bei denen der Bund als Impulsgeber – mit relativ geringen Förderbudgets – auftritt, wird die Erlassung von Sonderrichtlinien unzweckmäßig sein (wie beispielsweise bei Frauenprojekten).

Absatz 3

Bereits im Absatz 1 wird der Ausdruck „*unerwünschte Mehrfachförderungen*“ verwendet (siehe dazu weiter oben). In Absatz 4 wird nun auf die Beurteilung von Förderungen hinsichtlich einer „*unerwünschten Mehrfachförderung*“ Bezug genommen und dabei auf die Transparenzdatenbank verwiesen. Der in § 4 eingeführte (aber nicht eindeutig definierte) Begriff der „*Fördersparte*“ (im TDBG wird dieser Begriff im angesprochenen § 22 Abs. 1 nicht verwendet) wird jedenfalls keinesfalls ausreichen, um festzustellen, ob es zu Mehrfachförderungen kommt. Dazu sind die Beschreibungen von Leistungsangeboten zwangsweise zu undefiniert. Darüber hinaus werden in die Transparenzdatenbank ausschließlich bereits genehmigte Projektförderungen bzw. Auszahlungen eingegeben – und können schon allein deshalb keine Vorabinformationen über „*unerwünschte Förderungen*“ liefern – siehe dazu § 26 (1) TDBG 2012. Bei einer gleichzeitigen Beantragung einer Förderung für ein Projekt bei ver-

schiedenen Fördergebern, wird eine solche Abfrage daher zu keinem sinnvollen Ergebnis führen.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass (ungeachtet der prinzipiellen Skepsis über die Nützlichkeit der TDB im Zusammenhang mit „*unerwünschten Mehrfachförderungen*“) insbesondere bei Querschnittsmaterien per Definition die vorgesehenen Einschränkungen der Abfragemöglichkeit sinnwidrig sind. So müssten etwa bei den Frauenförderungen Abfragen in den Bereichen Arbeit, Wirtschaft, Bildung, Familie, Integration, Soziales, Kunst, Kultur usw. ermöglicht werden.

§ 8 Sonderrichtlinien

§ 7 Abs. 1 normiert, dass Förderungsprogramme zeitlich befristet sein müssen (siehe dazu weiter oben). § 8 Abs. 1 legt nun fest, dass auch Sonderrichtlinien nur für einen bestimmten Zeitraum gelten und erlassen werden dürfen. Die von der BAK vorgebrachten Argumente zu § 7 Abs. 1 gelten auch hinsichtlich § 8 Abs. 1. Insbesondere hinsichtlich AMS-Förderungen wäre zu bedenken, dass Förderungen des Arbeitsmarktservices vom Verwaltungsrat des AMS grundsätzlich unbefristet beschlossen werden. Diese Rechtssicherheit ist für die Handlungsfähigkeit des AMS auch notwendig. Da regelmäßige Qualitätssicherungen vorgeschrieben sind, stattfinden und im Verwaltungsrat diskutiert werden, kann die Gefahr einer nicht zweckmäßigen Fortführung faktisch ausgeschlossen werden. Die Förderungen aufgrund des AMSG wären daher von einer automatischen zeitlichen Befristung jedenfalls auszunehmen. Da die geforderten Mindestanforderungen für Sonderrichtlinien (§ 8 Abs. 1 und 2) ohnehin im Anhang der ARR angeführt sind, wird die Einvernehmensherstellung mit dem BMF abgelehnt.

§ 10 Andere Rechtsträger

Es ist festzuhalten, dass die Möglichkeit der jeweils zuständigen Bundesministerien, nach § 10 Abs. 1, mit anderen sachlich in Betracht kommenden Rechtsträgern, Verträge hinsichtlich der Abwicklung von Förderungen abzuschließen, eine „Kann-Bestimmung“ darstellt. Die Beurteilung, ob dies im konkreten Fall am besten geeignet ist, die in der Förderstrategie festgelegten Ziele (Gleichstellung etc.) am effektivsten und effizientesten zu erreichen, verbleibt in der Entscheidung der zuständigen BundesministerInnen.

Anders als in § 10 Abs. 2 vorgesehen, ist die BAK darüber hinaus der Meinung, dass auch die Entscheidung, ob eine oder mehrere Förderungsstellen mit der Abwicklung betraut werden, durch die zuständigen BundesministerInnen zu treffen ist. Daher soll es anstelle der Formulierung „...hat für jede Förderungssparte ...“ heißen, „...**kann** für jede Förderungssparte...“. Da es dem BMF nicht gelungen ist, eine 15a-Vereinbarung mit den Ländern abzuschließen, kann es nicht angehen, Koordinierungsprobleme zwischen Bund und Ländern nun an die Fachressorts („... hat auf die Betrauung einheitlicher Abwicklungsstellen zwischen Bund und Ländern hinzuwirken...“) zu delegieren. Besonders eine Zentralisierung bzw. Auslagerung von Querschnittsmaterien (wie etwa die Frauen- und Gleichstellungsförderung) erscheint unter diesen Umständen als problematisch.

§ 11 Einvernehmensherstellung mit dem BMF

Beabsichtigt eine Bundesministerin oder ein Bundesminister, eine Verordnung gemäß § 9 zu erlassen oder einen Vertrag gemäß § 10 abzuschließen, sollte dies im Rahmen der Ministerverantwortlichkeit ohne Einvernehmensherstellung mit dem BMF möglich sein.

§ 13 Zulässigkeit einer Förderung

Absatz 2

Absatz 2 stellt fest, dass die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Gewährung, Durchführung und Evaluierung von Förderungen zu berücksichtigen ist. Dazu hat sich die Bundesregierung auch umfassend in einem Ministerratsbeschluss 2011 bekannt. Auch bei Förderungen sind demnach die Richtlinien so auszugestalten, dass nicht nur die Zugangsmöglichkeiten für Frauen und Männer gleichgestellt sind, sondern auch Ungleichheiten abgebaut werden können. Durch die in den ARR angegebene Größenordnung von Bundesförderungen in der Höhe von rund einer Milliarde Euro, ist diese Wirkung nicht nur intendiert, sondern es lassen sich aufgrund der Größenordnung auch tatsächlich nicht zu vernachlässigende Wirkungen erwarten. Um diesem Gesichtspunkt auch bei der Evaluierung von Förderungen spezifisches Gewicht zu verleihen, wäre demnach auch im § 46 (Kontrolle und Evaluierung) explizit eine Evaluierung der Zielerreichung von Förderungsprogrammen, hinsichtlich Gleichstellung und des Abbaus von Ungleichheiten, festzuschreiben.

§ 17 Ziffer 2 Durchführung der Leistung

Förderungen haben das Ziel, steuernd in bestehende, gesellschaftliche und wirtschaftliche Systeme einzugreifen. Sie müssen eine Wirkung entfalten oder auch Verhaltensänderungen bewirken. Der Einsatz von Steuermitteln für reine Mitnahmeeffekte ohne Wirkung muss konsequent verhindert werden. Insofern begrüßt die BAK die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die ARR. Angeregt wird allerdings eine ergänzende Formulierung, die auch dann eine Förderung zulässt, wenn ein Projekt ohne eine Förderung nicht bzw. nicht im notwendigen Umfang durchgeführt worden wäre. Auf die Evaluierung der tatsächlichen Wirkungen solcher Förderungen ist in der Folge jedenfalls besonderes Augenmerk zu legen um der Fehlallokation von knappen öffentlichen Mitteln wirkungsvoll entgegenwirken zu können.

§ 19 Erhebung der gesamten Förderungsmittel

Es wäre aus Sicht der BAK jedenfalls eindeutig darauf hinzuweisen, dass die Förderstelle die Informationen über weitere Förderungen und Anträge auf Förderungen über das gleiche Projekt oder ähnliche Projekte von den FörderungswerberInnen erhalten muss – unter Androhung schwerwiegender Konsequenzen bei wissentlichen Falschangaben! Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass besonders in der Wirtschaftsförderung über die Firmenbuchnummer hinaus auch eine zwingende Angabe über verbundene Unternehmen erfolgen muss. Eine Koordinierung mit den anderen Förderstellen und anderen Gebietskörperschaften bzw der EU wäre in der Folge Aufgabe der Förderstelle – hilfreich wäre dabei natürlich der vorherige Abschluss einer 15a-Vereinbarung durch das BMF gewesen. Ein Berichtszeitraum von fünf Jahren erscheint bei den Förderungsinformationen aber in vielen Fällen weit übertrieben und würde zu unnötig hohem Verwaltungsaufwand führen. Flexiblere Regelungen je nach Förderungsthemen oder Förderungsprogrammen sollten daher angestrebt werden.

Festzuhalten ist auch an dieser Stelle, dass die Transparenzdatenbank keine große Hilfe darstellen dürfte: Weder sind dort die direkten EU-Förderungen erfasst, noch für die nächste Zukunft alle Länderförderungen und auf absehbare Zeit auch keine Gemeindeförderungen. Darüber hinaus werden in der TDB nur genehmigte Förderungen und Auszahlungen (also bei Tranchenauszahlungen nicht der Gesamtbetrag) erfasst. Daher sollte zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand die Abfrage zwar ermöglicht, aber zunächst nicht verpflichtend sein.

Neben diesen allgemeinen Ausführungen darf für bestimmte Förderungsbereiche (etwa im AMSG – falls entgegen den Forderungen der BAK diese doch unter die Bestimmungen der ARR fallen sollten) darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der außerordentlich hohen Zahl an Förderungen eine nicht-automationsunterstützte Abfrage nicht durchführbar wäre. Damit würde das gesamte AMS-Förderungswesen lahmgelegt. Voraussetzung wäre jedenfalls die Bereitstellung einer Automatisierung bzw. bis dahin die stichprobenweise Überprüfung.

§ 21 Beginn der Leistung

Der im § 17 verfolgten Logik entsprechend, nach welcher nur Projekte gefördert werden dürfen, die ansonsten nicht durchgeführt werden würden, ergibt sich die Bestimmung des § 21, nach der grundsätzlich nur Projekte gefördert werden dürfen, die noch nicht begonnen wurden. In der Folge wird eine Ausnahmemöglichkeit für besondere Umstände usw. aufgemacht. Auch unserer Argumentation zu § 17 folgend und unter Bedachtnahme auf die weit verbreitete Usance in Förderprogrammen, oft nur ein- oder zweimal im Jahr Förderungsanschreibungen auf Wettbewerbsbasis stattfinden zu lassen sowie die zeitkritische Komponente mancher Projekte, wäre diese Regelung anders zu gestalten. Demnach sollte für die FörderungswerberInnen explizit klar gemacht werden, dass ein bereits begonnenes Projekt keinen wie immer gearteten Vorteil gegenüber noch nicht begonnenen Projekten anderer Förderungswerber bei der Genehmigungsentscheidung aufweist und Kosten jedenfalls erst ab dem Zeitpunkt der vollständigen Einreichung anerkannt werden können. Logisch folgt daraus, dass Projekte nach Beendigung – also im Nachhinein – jedenfalls nicht gefördert werden können.

§ 23 Einzelförderung, Gesamtförderung

In bestimmten Förderungsbereichen (z.B. Frauen- und Gleichstellungspolitik) agiert der Bund wie bereits erwähnt als Impulsgeber für andere Förderer. Es geht dabei oftmals um relativ geringe Beträge (Bagatellförderungen) und/oder in vielen Fällen auch um die Förderung von Einrichtungen (Gesamtförderung bzw. Basisförderung), wie etwa Frauen- und Mädchenberatungseinrichtungen. Dieses Modell hat sich immer wieder als besonders effektiv und effizient herausgestellt. Gesamtförderungen sind daher für manche Förderungszwecke keine Ausnahme, wie § 23 Abs. 2 suggeriert, sondern die (sinnvolle) Regel. Die in den ARR vorgesehene grundsätzliche Zurückdrängung von Bagatellförderungen (§ 7 Abs. 1) und Gesamtförderungen (§ 23 Abs. 2) wird daher von der BAK abgelehnt. Vielmehr sollten die für den jeweiligen Wirkungsbereich zuständigen BundesministerInnen bei der Entwicklung der mehrjährigen Förderstrategie (siehe dazu die Anmerkungen zu § 6) die für die Erreichung der politischen Ziele optimalen Förderungsstrukturen festlegen – mit entsprechend vorzusehenden Evaluierungen der Wirkung.

Die Erfahrung der letzten Zeit zeigt, dass es sogar überlegenswert wäre, die bereits erfolgte Hinwendung zu Projektförderungen im Rahmen der Budgetkonsolidierung – unter anderem im außeruniversitären Forschungsbereich – rückgängig zu machen. Gerade in diesem Bereich sind Förderungen in Form von Gesamtförderungen mit entsprechenden Zielvereinbarungen besonders geeignet. Fortschritte im Bereich der angewandten Forschung lassen sich – wie auch bei der Grundlagenforschung – nicht sinnvoll ausschließlich auf einer reinen Projektbasis erzielen, sondern bedürfen zum Aufbau und Halten einer personellen Wissensbasis einer mittel- und längerfristigen finanziellen Planbarkeit.

§ 25 Förderansuchen und -gewährung

Absatz 2

Es wird bezweifelt, ob es unter Berücksichtigung des Zieles einer Verwaltungsvereinfachung notwendig und sinnvoll ist, alle Rechtsträger mit doppelter Buchhaltung zur Vorlage einer Planbilanz im Zuge eines Förderungsansuchens zu verpflichten. Sinnvoll wären etwa Ausnahmen für kleinere gemeinnützige Vereine oder auch kleinere Rechtsträger die Beratungsleistungen anbieten und sich vorwiegend aus Subventionen und Spenden finanzieren.

§ 26 Förderungsvertrag

Absatz 2

Neben den im Absatz 2 angeführten Ziffern 1 bis 14, wäre nach Ansicht der BAK ein weiterer Punkt aufzunehmen, nachdem die FörderwerberInnen als Voraussetzung für eine Förderung auch anzugeben haben, ob bzw. welche Verurteilungen und Verfahren im Laufe der letzten fünf Jahre, hinsichtlich Verstößen gegen das Arbeitsrecht, das Arbeitsverfassungsgesetz, das Steuer- und Sozialversicherungsrecht sowie gegen die Offenlegungspflichten gemäß UGB und das Kartell- und Wettbewerbsrecht, gegen sie vorlagen bzw. laufen. Bei Verurteilungen und schwerwiegenden Verstößen im Laufe des Förderzeitraumes sollte daran auch eine entsprechende Einstellung bzw. Rückforderung der Förderung geknüpft werden (können). § 27 wäre ebenfalls entsprechend zu ergänzen.

§ 27 Einstellung und Rückzahlung der Förderung

Absatz 1

Die BAK begrüßt ausdrücklich die Regelung, den FörderwerberInnen nach Aufforderung der haushaltsführenden Stelle bzw. der Abwicklungsstelle bei Vorliegen bestimmter Tatbestände zur Rückzahlung von Förderungen zu verpflichten. Etwas größere Flexibilität wäre lediglich hinsichtlich Abs. 1 Ziffer 6 vorzusehen, da damit in gewissen Fällen ein Ziel staatlicher Förderung (z.B. die teilweise Übernahme des Risikos für ein Projekt) geradezu konterkariert würde. So ist es etwa im Forschungsbereich ex ante völlig offen, ob die Leistung erbracht werden kann. Bei einem wissenschaftlichen/technischen Misserfolg sollte daher nicht automatisch eine Rückforderung erfolgen müssen.

Absatz 2

Die ausnahmslose Verzinsung der Rückforderung einer Förderung sollte auf jene Fälle in denen ein Verschulden vorliegt eingeschränkt werden.

Absatz 6

Sinnvollerweise sind Förderungen mehrerer Förderstellen eventuell von unterschiedlichen Gebietskörperschaften und hinsichtlich eines bestimmten Förderungszweckes miteinander abzustimmen. Deshalb wird von der BAK auch vorgeschlagen, von den FörderungswerberInnen die völlige Offenlegung aller weiteren oder auch geplanten Förderungsansuchen, bezogen auf das zu beurteilende Projekt bzw. auf ähnliche Projekte, allen Förderungsstellen unmittelbar bekanntzugeben, um diesen eine entsprechende Koordination zu ermöglichen (siehe den Kommentar zu § 19). Damit wird es möglich, eine insgesamt abgestimmte Förderung für ein Vorhaben zu vereinbaren, deren Gesamthöhe sich natürlich an den von der EU festgelegten beihilfenrechtlichen Höchstgrenzen zu halten hat (sofern das EU-Beihilfenrecht anzuwenden ist). Hält sich der bzw. die FörderungswerberIn nicht an diese Vorgabe und tauchen nach einer genehmigten Förderung Informationen im Sinn von § 27 Abs. 6 Z 1 auf, so ist die Förderung zurückzuerstatten bzw. zu kürzen. Anders zu sehen ist die in Ziffer 2 vorgesehene Kürzung aufgrund höherer Eigenleistung. Hier sollte ein höheres Ausmaß an Eigenleistung nicht automatisch (Ausnahmen sind möglich) zu einer Kürzung führen, da bei manchen Förderungsszenarien weitere Eigenleistungen geradezu erhofft sind (z.B., dass nach der Forschung ein weiterer Entwicklungsschritt des Unternehmens hin zu einer Produktion erfolgt).

§ 31 Gewinnerzielung aus einer geförderten Leistung

Diese Bestimmung wird von der BAK begrüßt. Grundsätzlich wäre überlegenswert, nicht nur bei „überwiegend“ vom Bund geförderten Projekten/Leistungen eine Gewinnbeteiligung festzuschreiben, sondern aliquot auch für geringere Förderungsanteile. Angemerkt werden muss aber andererseits, dass die Höhe der Förderung sinnvollerweise anhand des Bruttosubventionsäquivalents laut EU-Definition zu bemessen wäre (nicht z.B. der nominelle Darlehensbetrag). Je weiter entfernt eine Projektförderung von einer marktmäßigen Umsetzung angesiedelt ist, umso schwieriger stellt sich natürlich die Einschätzung eines sich daraus ergebenden Gewinnes dar. Dennoch sollte intensiver als bislang versucht werden, in den neuen Förderungsstrategien und Förderungsprogrammen der Bundesministerien diesen Grundsatz auch in die Tat umzusetzen.

§ 36 Personalkosten und Reisekosten

Es wird vorgeschlagen, dass die ARR hinsichtlich der Anerkennung von Personalkosten nicht zwanghaft das Gehaltsschema des Bundes als Obergrenze heranziehen. Damit wird eine Inflexibilität eingebaut, die in der Praxis in vielen Fällen weder kostengünstig (wegen der hohen Nachweis- und Prüfaufwendungen) ist, noch zu sinnvollen Ergebnissen führt. So sind die Berufsbilder, Gehaltsschemata und Benachteiligungen/Begünstigungen von BeamtInnen nicht automatisch mit dem Personal geförderter Projekte/Einrichtungen, die sich zwingend an Kollektivverträge zu halten haben, zu vergleichen. Bei internationalen Engagements erhöht eine derartige Bestimmung auch keinesfalls die Attraktivität für absolute Spitzenkräfte. Gehälter müssen jedenfalls bis zur Höhe des jeweils gültigen Kollektivvertrags anerkannt und auch gefördert werden können!

Sinnvoll wäre, sich im Wesentlichen an den EU-Richtlinien zu orientieren. Diese sehen die Anerkennung der tatsächlichen Kosten vor – sofern gewisse Grenzen nicht überschritten

werden. Bei allen anderen Kostenpositionen erlauben die ARR auch, die tatsächlichen Kosten heranzuziehen. Überlegenswert wäre im Sinne der oft angesprochenen Vereinfachung, Pauschalierungen zu ermöglichen. In Absatz 3 werden solche auch im Zusammenhang mit Kofinanzierungen von EU-Förderungen auch ausdrücklich angesprochen und erlaubt. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb bei rein nationalen Förderungen, andere aufwändige Bestimmungen gelten sollten.

§ 39 Gemeinkosten

Auch § 39 sieht die Möglichkeit – hier von Gemeinkosten – von Pauschalierungen in Zusammenhang von EU-Kofinanzierungen vor. Die EU hat sich, nicht zuletzt aufgrund von Verwaltungskosteneinsparungen auf Seiten der Förderwerber und -geber (genaue Prüfung und Kontrolle jeder einzelnen Gemeinkostenposition erfordert ein Vielfaches von Ressourcen gegenüber der Pauschalierungsregelung), dazu entschlossen Pauschalsätze festzulegen. Es ist in dem Zusammenhang nicht nachvollziehbar, weshalb diese Erfahrungen nicht auch für rein österreichische Förderungen genutzt werden.

§ 41 Zahlenmäßiger Nachweis

Die vorgesehene durchgängige Entwertung bzw. Kennzeichnung von Originalbelegen dürfte zu erheblichem und zusätzlichem Verwaltungsaufwand bei FörderwerberInnen und/oder Förderstellen führen (da dies in manchen Förderungsbereichen nicht praktiziert wird und eine Unzahl von Belegen betrifft). Darüber hinaus stellt sich die Frage der Vorgangsweise bei elektronischen Belegen, um einerseits Missbräuche weitgehend auszuschließen, aber andererseits auch den Verwaltungsaufwand im Rahmen zu halten. Die BAK ist der Auffassung, dass dazu vorab Lösungen zwischen dem BMF und betroffenen Förderstellen gefunden werden sollten. Der vorliegende Entwurf erscheint nicht ausgereift.

§ 45 Auszahlung der Förderung

Absatz 1

Die Auszahlung an eine im Fördervertrag ausdrücklich genannte Person zu knüpfen, ist bei Organisationen (Unternehmen, Institute ...) wohl nicht zielführend. Da sich diese jeden Augenblick ändern können, wäre es sinnvoll, auf die jeweils Verantwortlichen/Zeichnungsberechtigten in einer Organisation abzustellen.

Absatz 6

Durch die Vorschrift, nicht unmittelbar verwendete Förderungen auf ein Konto eines „geeigneten Kreditinstitutes“ einzuzahlen und „bestmöglich“ zinsbringend anzulegen (Zinsen müssen in der Folge vom Fördergeld abgerechnet werden), wird ein Rattenschwanz an Fragen und Verwaltungsvorgängen ausgelöst, der insbesondere bei einer Anlage über wenige Wochen und geringen Summen am Ende zu einer höherer Kostenbelastung führt – hier wären sinnvollere Bestimmungen zu entwickeln. Etwa Betragsgrenzen oder auch Anlagemindestdauer.

§ 46 Kontrolle und Evaluierung

Wie in den ARR vorgesehen, sollen die einzelnen Förderungen entsprechend dem jeweiligen Förderungsvertrag von der haushaltsführenden Stelle bzw. der Abwicklungsstelle kon-

trolliert und hinsichtlich der Zielerreichung evaluiert werden. Dazu sind von Seiten der Fördergeber einerseits die entsprechende Sachkompetenz und andererseits eine Identifizierung mit den politischen Zielen der Förderstrategie notwendig. Vorzusehen wäre allerdings sinnvollerweise ein Mehr-Augen-Prinzip bzw. auch die personelle Trennung von Vergabe und Kontrolle.

Hinsichtlich der Kontrolle und Evaluierung von Förderungsprogrammen insgesamt, wäre unmissverständlich in Absatz 3 und 4 festzuhalten, dass keinesfalls das BMF, sondern das jeweils von der Kompetenzlage zuständige Bundesministerium (z.B. im Falle der AMMSG Förderungen das BMASK) Kontrollen und Evaluierungen durchzuführen hat.

§ 47 Rechtsanwendung und Verweisungen

Absatz 4

Der Bestimmung des Absatzes 4, wonach das BMF ermächtigt wird Richtlinien zur Erläuterung der vorliegenden Verordnung zu erlassen, kann nicht gefolgt werden. Der vorliegenden Verordnung sind entsprechende Erläuterungen anzuschließen – alle notwendigen Regelungen und Interpretationen sind im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zu diskutieren und gegebenenfalls in diese Erläuterungen einzuarbeiten. Ergänzende Richtlinien ohne Begutachtungsverfahren sind abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident

F.d.R.d.A.

Günther Chaloupek
i.V. des Direktors

F.d.R.d.A.