ÖROK
Österreichische Raumordnungskonferenz

SCHLUSSFOLGERUNGEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION ZUM „5. BERICHT ÜBER DEN WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN UND TERRITORIALEN ZUSAMMENHALT"

[KOM (2010) 642 endgültig vom 9. November 2010]

ÖSTERREICHISCHE STELLUNGNAHME

Österreichische Raumordnungskonferenz
Beschluss vom 15. Februar 2011

[Schriftliches Verfahren mit G.Z. 1.35 – 195/11]

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) ist eine Einrichtung von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden unter Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner zur Abstimmung in Fragen von Raumentwicklungspolitik sowie Regional- bzw. EU-Kohäsionspolitik.

Mitteilung der EU-Kommission vom 9.11.2010 zur Zukunft der Kohäsionspolitik (Schlussfolgerungen zum 5. Kohäsionsbericht):

Stellungnahme Österreichs

1. Österreichische Kernanliegen:

1. Österreich begrüßt den Vorschlag der Kommission, dass auch in Zukunft **alle EU-Regionen** im Rahmen der Kohäsionspolitik förderfähig sein sollen, wobei insbesondere in Mitgliedstaaten mit hoher Wirtschaftskraft eine Konzentration auf Maßnahmen mit klarem EU-Mehrwert (z.B. Klimaschutz, Strukturanpassung an zu erwartende Klimaveränderungen, Innovation, Integration, soziale Dimension, demographischer Wandel) und entlang der EU 2020 Strategie erfolgen soll.
2. Österreich begrüßt eine stärkere Fokussierung der Kohäsionspolitik auf einen klaren **EU-Mehrwert** und deren Orientierung an der **Strategie EU2020** unter Beachtung des jeweiligen nationalen und regionalen Kontexts. Eine Stärkung der sozialen Dimension der Kohäsionspolitik und eine wechselseitige Abstimmung zwischen der Kohäsionspolitik und der Ländlichen Entwicklung sind dabei aus österreichischer Sicht unumgänglich. Das erfordert aber eine auch wechselseitige Bedachtnahme bei der Gestaltung der Prozesse zur Umsetzung, Steuerung und Begleitung dieser Strategien unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen (bei der Kohäsionspolitik: mehrjährige Programmplanung, komplexe Programminhalte, multi-level governance unter partnerschaftlicher Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene).
3. Laut den Vorschlägen der Kommission sollen im Rahmen der Kohäsionspolitik auch weiterhin „territoriale Aspekte der (grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen) Zusammenarbeit“ gefördert werden. Österreich begrüßt dies, weist aber darauf hin, dass Vorschläge, wie dies unter den spezifischen Rahmenbedingungen von Programmen mit Beteiligung mehrerer oder gar aller 27 Mitgliedstaaten wirksamer und effizienter als bisher gestaltet werden könnte, fehlen. Im derzeitigen Rechtsrahmen ist für diese Programme weder eine konsistente strategische Ausrichtung noch eine harmonisierte finanzielle Abwicklung und Kontrolle der Projekte und Programme möglich. Die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten ist extrem aufwändig, zeitraubend und fehleranfällig. Österreich tritt dafür ein, **für Kooperationsprogramme eigene rechtliche Rahmenbedingungen** zu schaffen, die eine effiziente Abwicklung ermöglichen.
4. Die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen (einschließlich allfälliger Konditionalitäten) für die Gewährung von EU-Mitteln im Rahmen kohäsionspolitischer Programme sowie sonstige Anreizsysteme müssen praxistauglich sein und den Grundsatz der **Proportionalität** wahren.
5. Instabile rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen sind eine Hauptquelle für Fehler und Unregelmäßigkeiten bei der Programmabwicklung; **Kontinuität bewährter Management- und Kontrollsysteme** ist daher ein wichtiger Beitrag zu deren Vermeidung. Die Vorschläge der EK zur Änderung der EU-Haushaltsverordnung zielen darauf ab, für den gesamten Bereich der geteilten Mittelverwaltung das derzeitige System der EU-Agrarförderung als einziges Abwicklungsmodell verbindlich zu machen. Das würde für die EU-weit als vorbildlich gepriesene Strukturfondsabwicklung in Österreich einen kompletten Umbau erfordern. Die diesbezüglichen Vorschläge der EK werden daher abgelehnt. Gut funktionierende nationale Modelle sollen auch weiterhin beibehalten werden können.

2. Steigerung des EU-Mehrwerts der Kohäsionspolitik

2.1 Stärkung der strategischen Programmplanung

Österreich **begrüßt** eine stärkere Fokussierung der Kohäsionspolitik auf einen klaren **EU-Mehrwert** und deren **Orientierung an den Zielen der Strategie EU2020** sowie eine bessere Abstimmung zwischen den Nationalen Reformprogrammen und den köhäsionspolitischen Strategien der Mitgliedstaaten. Dies könnte ein Beitrag dazu sein, den BürgerInnen konsistenter als in der Vergangenheit zu vermitteln, wofür Europa steht und welches die europäischen Prioritäten sind.

Eine verstärkte Abstimmung zwischen der Strategie EU2020 und der Kohäsionspolitik erfordert jedoch nicht nur eine thematische Kohärenz sondern auch eine bessere **Harmonisierung der zeitlichen Verfahren** (hinsichtlich der Laufzeit der Programme, Berichtsrhythmen abgestimmt mit dem EU2020 governance cycle etc.). Dabei ist darauf zu achten, dass die einzuhaltenden Termine und Fristen **praxisgerecht** sind.

Österreich tritt dafür ein, nicht nur die Kohäsionspolitik sondern **alle EU-Politiken mit strukturpolitischer Ausrichtung** (einschließlich der Ländlichen Entwicklung sowie der FTI-Politik) in diese strategische Abstimmung einzubeziehen, sowohl auf EU-Ebene (gemeinsamer strategischer Rahmen) als auch auf nationaler Ebene (Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft).

Gegen eine regelmäßige **politische Debatte auf EU-Ebene** ist aus österreichischer Sicht grundsätzlich nichts einzuwenden. Eine solche Debatte hat aber nur dann Sinn, wenn dafür **geeignete Veranstaltungsformate** gewählt werden, die – unter Einbindung der regionalen Ebene - eine substantielle politische Diskussion zwischen einer größeren Zahl von Personen mit sehr unterschiedlichen fachlichen Detailkenntnissen und institutioneller Zuständigkeiten auch tatsächlich möglich macht. Die Schaffung einer eigenen Ratsformation hält Österreich nicht für sinnvoll.

2.2 Stärkere thematische Konzentration

Eine stärkere thematische Fokussierung der Kohäsionspolitik wird **befürwortet**. Dabei müssen jedoch folgende Aspekte beachtet werden:

1. Prioritäten müssen nicht nur generell auf EU-Ebene sondern auch im speziellen **Kontext** der Mitgliedstaaten und Regionen **sinnvoll** sein (welche Maßnahmen können und sollen wo in welchem Ausmaß zur Erreichung der EU-Ziele umgesetzt werden? Was gibt es schon ausreichend, wofür gibt es noch ungenutzte Potentiale und verfügbare Ressourcen?);

2. In jenen Mitgliedstaaten, in welchen die EU-Mittel nur in begrenzter Höhe zum Einsatz kommen, macht es Sinn, diese Mittel vorrangig auf innovationsorientierte Maßnahmen zu konzentrieren. Dabei ist allerdings von einem **breiten Innovationsbegriff** auszugehen, wie er etwa auch in der Mitteilung der Kommission vom 6.10.2010 „Leitinitiative der Strategie EU2020 – Innovationsunion“ zum Ausdruck kommt.

3. Unterschiedliche Maßnahmentypen (Infrastrukturinvestitionen, betriebliche Investitionen, Schulung und Beratung etc.) kosten unterschiedlich viel Geld und sind daher in sehr unterschiedlichem Maß in der Lage, angebotene Fördermittel auch tatsächlich zu absorbieren. Weiters zeigt die europäische Erfahrung, dass die Kapazität zur **Absorption** der

bereitgestellten Finanzmittel desto geringer ist, je selektiver und anspruchsvoller die Auswahlkriterien für den Mitteleinsatz sind. Dies ist bei der Bemessung der Mittelallokationen für die einzelnen Mitgliedstaaten und ihre thematischen Prioritäten zu berücksichtigen. Österreich tritt daher dafür ein, die Mittelallokationen EU-weit so zu begrenzen, dass die angestrebten ambitionierten Ziele nicht verwässert werden.

2.3 Stärkung der Leistungsfähigkeit durch Konditionalitäten und Anreize

Österreich **unterstützt** grundsätzlich die Idee, dass **EU-Mittel** nur unter der Bedingung gewährt werden, dass die Mitgliedstaaten und Regionen zu Beginn der Programmumsetzung oder innerhalb einer überschaubaren Frist nachweisbar die zur **Wirksamkeit** der Interventionen erforderlichen **Rahmenbedingungen** schaffen bzw. evidente Umsetzungshemmnisse beseitigen („interne Konditionalität“ für die Kohäsionspolitik). Damit kann und soll verhindert werden, dass die eingesetzten Mittel letztlich wirkungslos verpuffen. Auch negative Umweltauswirkungen geförderter Maßnahmen können so vermieden werden. Diese Konditionalitäten müssen jedoch auf den unmittelbaren Maßnahmenbereich beschränkt bleiben und jeweils in einem vertretbaren Verhältnis zur Art der Maßnahme und Höhe der bereit gestellten Mittel stehen (Prinzip der **Proportionalität**).

Finanzielle Sanktionen („externe Konditionalität“) für eine Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch einzelne Mitgliedstaaten dürfen nicht nur zu Lasten der Kohäsionspolitik gehen, vielmehr sollten grundsätzlich **alle EU-Finanzierungen** für Mitgliedstaaten dafür in Betracht kommen. Allfällige auf Grund finanzieller Sanktionen frei werdende Mittel sollen den Mitgliedstaaten gutgeschrieben werden und nicht in eine EU-weite Budgetreserve fließen.

Eine Reform der praktischen Umsetzung des **Additionalitätsprinzips** erscheint auch aus österreichischer Sicht sinnvoll. Die Kommission wird jedoch um nähere Informationen ersucht, wie sie sich die vorgeschlagene Orientierung an makroökonomischen Daten aus den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen in der Praxis konkret vorstellt. Grundsätzlich ist Österreich der Auffassung, dass eine verpflichtende nationale Kofinanzierung aus öffentlichen Mitteln in allen Mitgliedstaaten die mit dem geringsten Zusatzaufwand verbundene Form der Verwirklichung des Additionalitätsprinzips wäre.

Dazu wäre es jedoch sinnvoll, die zum Teil sehr hohen **Obergrenzen für die EU-Kofinanzierung** zu reduzieren. Kofinanzierungsraten von 75/85% bezogen auf die Gesamtausgaben (ohne verpflichtende finanzielle Beteiligung öffentlicher nationaler Mittel) bieten nur mehr einen sehr geringen Anreiz für eine Mitverantwortung der Mitgliedstaaten. Eine Obergrenze für die EU-Kofinanzierung in Höhe von 75% der öffentlichen Ausgaben (d.h. eine Mindestbeteiligung aus nationalen öffentlichen Mitteln in Höhe von 25%) erscheint aus österreichischer Sicht auch für die wirtschaftsschwächsten Mitgliedstaaten und Regionen zumutbar. Zu der von der Kommission vorgeschlagenen stärkeren Differenzierung der Kofinanzierungsraten nach Wirtschaftskraft, EU-Mehrwert, Maßnahmentyp und Art der Begünstigten ist der Österreich der Meinung, dass **schon derzeit** eine **ausreichende Differenzierung möglich** ist. Ein Änderungsbedarf ist nicht erkennbar.

Der alten Idee einer **Performance Reserve** als Leistungsanreiz steht Österreich aus methodischen Gründen nach wie vor **skeptisch** gegenüber. So bestechend diese Idee aus theoretischer Sicht sein mag, so schwierig ist erfahrungsgemäß eine gleichzeitig praktikable und fachmethodisch saubere Umsetzung unter den konkreten administrativen und politischen Rahmenbedingungen (siehe dazu auch den nächsten Abschnitt). Eine bürokratische Pflichtübung ohne erkennbaren tatsächlichen Mehrwert wird jedenfalls abgelehnt.

2.4 Verbesserung von Evaluierung, Leistungsfähigkeit und Ergebnissen

Österreich tritt für eine verbesserte Evaluierung ein und unterstützt auch überprüfbare Zielindikatoren, sofern sie **praxisgerecht** und kohärent im Sinne der Erreichung der Ziele von EU2020 sind. Eine Differenzierung nach Fonds erscheint dabei unerlässlich. Im Lichte der praktischen Erfahrungen muss hier jedoch aus den folgenden Gründen vor unrealistischen Erwartungen gewarnt werden:

1. Für viele Ziele – zumal auf regionaler oder gar lokaler Ebene bei den EFRE-Programmen - stehen keine geeigneten (schon gar: quantitativen) Indikatoren zur Verfügung. Die verfügbaren statistischen Kennziffern werden vielfach erst mit mehrjähriger Verspätung geliefert und/oder sie bilden den zu überprüfenden Sachverhalt auf regionaler oder gar lokaler Ebene nicht valid ab und/oder eine valide Erfassung ist mit einem für Begünstigte und/oder Programmverwalter unvertretbar hohen Aufwand verbunden (z.B. anspruchsvolle Gutachten für wenige 10.000 € KMU-Förderung).
2. Die Wirkungen (einschließlich unerwarteter Neben- und Folgewirkungen) komplexer Interventionen sind vielfach überhaupt nicht zuverlässig von anderen Einflüssen zu trennen. Überdies sind auf Grund dieser komplexen Wirkungszusammenhänge Ergebnisse (wenn überhaupt) oft erst langfristig erkennbar, wenn die geförderten Maßnahmen längst abgeschlossen sind. Evaluierungen während der Programmlaufzeit kommen unter diesen Rahmenbedingungen meist einerseits zu spät, um die Zielrichtung der Interventionen noch sinnvoll korrigieren zu können, und anderseits zu früh, bevor irgendwelche signifikante Auswirkungen des Programm erkennbar sind.

Eine Einschätzung der Programmwirkungen ist unter diesen Umständen – selbst bei großer Erfahrung und Fachkompetenz der an der Bewertung beteiligten Personen - mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Die Ergebnisse sind mit Sicherheit **nicht** zuverlässig genug, um mit **formalen Anreizen oder Sanktionen** (z.B. Leistungsreserve – siehe oben) **verknüpft** zu werden. Österreich hat jedoch in den vergangenen Jahren zumindest pilothaft methodische Vorschläge zur Wirkungsabschätzung ex ante entwickelt sowie mit Lernformaten für eine begleitende Reflexion der Programmumsetzung durch programmbeteiligte Personen und externe ExpertInnen experimentiert. Diese Erfahrungen können gern auch auf EU-Ebene eingebracht werden.

2.5 Neue Finanzinstrumente

Österreich sieht die Vorschläge der Kommission, im Rahmen der Kohäsionspolitik die Förderung in Form von rückzahlbaren Finanzierungsformen auszuweiten, insgesamt **zurückhaltend**. In Österreich wurde zumindest bisher diesbezüglich kein besonderer Bedarf gesehen. Zudem ist die Überwachung der Zahlungsströme bei Garantien sowie bei Darlehen und anderen potentiell rückzahlbaren Finanzinstrumenten (Beteiligungen etc.) mit einem höheren Aufwand verbunden als Zuschüsse. Als Option für jene Mitgliedstaaten, die eine verstärkte Finanzierung in Form von rückzahlbaren Finanzierungsformen in ihrem Bereich für sinnvoll halten, wird der Vorschlag der Kommission zur Kenntnis genommen. Eine **Verpflichtung** zum Einsatz derartiger Finanzinstrumente wird jedoch von Österreich **abgelehnt**.

3. Stärkung der Governance

3.1 Territoriale Kohäsion als dritte Dimension

Zum Begriff der „Territorialen Kohäsion“ hat die Kommission im Oktober 2008 ein Grünbuch publiziert. Österreich stellt fest, dass die Vorschläge der Kommission zur Zukunft der Kohäsionspolitik nur Teile des breiten Spektrums der relevanten Aspekte zu diesem Thema enthalten.

Die im Februar 2009 von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) beschlossene Stellungnahme Österreichs zur „Territorialen Kohäsion (TC)“ fasste die Kernaussagen zu folgenden Kurzstatements zusammen:

TC ist ein **Prozess** (und kein Zustand)
TC bedeutet Nutzung territorialer **Potentiale**
TC bedingt enge **Kooperation** innerhalb und zwischen Regionen
TC verlangt die Berücksichtigung **externer Effekte**
TC ist **mehr als EU-Kohäsionspolitik**
TC auf EU-Ebene erfordert **Koordination zwischen den Generaldirektionen** der Kommission
TC auf EU-Ebene erfordert **Differenzierung der Rolle der Kommission** (formal in Rechtsetzung u Förderungsverwaltung; informell als Partner für Netzwerkkoordination u. Informationstransfer)
TC auf EU-Ebene heißt Fokussierung der Kommission auf **EU-weiten und transnationalen Bedarf**
TC muss mehr sein als top-down **Analyse mit EU-weiten Standardindikatoren**

Alle Regionen haben ihre **geografischen Besonderheiten**, die bei der Konzeption und Beurteilung von Politiken berücksichtigt werden müssen.

Österreich **unterstützt** den Vorschlag der Kommission, die **städtische Dimension** in den Strategiedokumenten auf EU und nationaler Ebene sowie in den einzelnen Programmen zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts besser zu verankern. Eine zeitgemäße regionale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik muss im Sinne einer integrierten Regionalentwicklung darauf abzielen, die mannigfachen **Verflechtungen** zwischen (kleineren und großen) städtischen Zentren und ihrem näheren und weiteren Einzugsgebiet über administrative Grenzen hinweg in den Strategien und Förderprogrammen besser als bisher zu berücksichtigen.

Österreich stellt mit Befriedigung fest, dass die Notwendigkeit, territoriale Besonderheiten (z.B. in Berggebieten, strukturschwachen ländlichen Regionen oder Grenzregionen) bei den Interventionen der Kohäsionspolitik zu beachten, von der Kommission ausdrücklich anerkannt wird.

Die Möglichkeit, die **geographische Abgrenzung** und die **Abwicklungsorganisation** von Programmen je nach Programmprioritäten abseits bestehender institutioneller Grenzen flexibel zu gestalten, wird grundsätzlich **begrüßt**. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Aufbau neuer Abwicklungsorganisationen sehr aufwändig und damit nur bei Programmen ab einem gewissen Mittelvolumen sinnvoll ist.

Der seit wenigen Jahren für den Ostseeraum und den Donauraum als Pilotprojekte entwickelte Ansatz der **makroregionalen Strategien** erscheint Österreich eine Möglichkeit, den Begriff des „territorialen Zusammenhalts“ mit konkreten Inhalten zu füllen. Österreich teilt die Sichtweise, dass es für den strategischen Ansatz nachteilig wäre, derartige Strategien auf einzelne EU-Förderprogramme zu verkürzen. Dennoch erscheinen die makroregionalen Strategien aus österreichischer Sicht geeignet, wesentliche Elemente auch für den - notwenig länderübergreifenden - strategischen Rahmen transnationaler Kooperationsprogramme bereitzustellen. Umgekehrt könnten strategische Perspektiven, die allenfalls im Rahmen der

bisherigen transnationalen Programme sowie anderer für die in Frage kommenden Räume relevanter zwischenstaatlicher Abkommen entwickelt wurden, dazu beitragen, die Erarbeitung makroregionaler Strategien für andere Teile Europas – z.B. für den Alpenraum – zu erleichtern.

3.2 Stärkung der Partnerschaft

Österreich teilt die Einschätzung, dass zur Erreichung der strategischen Ziele die **partnerschaftliche Einbindung der wesentlichen Akteure** auf lokaler, regionaler, nationaler und EU Ebene in die strategische Planung und begleitende Reflexion der Umsetzung **notwendig** ist. Die langjährige österreichische Erfahrung zeigt jedoch, dass eine solche partnerschaftliche Einbindung nur dann zielführend und effizient ist, wenn dafür **geeignete Arbeitsformate** entwickelt werden.

Sektorübergreifende **lokale Entwicklungsansätze** sollten auch aus österreichischer Sicht gestärkt und weiter ausgebaut werden. Dabei sind jedoch **ineffiziente Parallelstrukturen** zu **vermeiden**. Aus diesem Grund müssten alle diesbezüglichen Förderungen der verschiedenen EU-Fonds besser aufeinander abgestimmt werden. Auch aus diesem Grund wäre eine bessere Koordination für alle Fonds auf nationaler und EU-Ebene vordringlich (siehe dazu auch Abschnitt 2.1).

4. Gestraffte und einfachere Verfahren

4.1 Finanzielle Abwicklung
4.2 Reduzierung des Verwaltungsaufwands
4.4 Finanzkontrolle

Aus österreichischer Sicht wäre der wichtigste Beitrag zur Vereinfachung und Erhöhung der Zuverlässigkeit die **Gewährleistung stabiler rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen** für die Administration und Kontrolle der Programme. Das gilt einerseits für die Rahmenbedingungen auf EU-Ebene und anderseits – für jene Mitgliedstaaten, in denen sich bestehende Verwaltungs- und Kontrollsysteme und Förderfähigkeitsregeln (einschließlich Pauschalen und Standard-Einheitskosten) bereits gut bewährt haben und weitgehend mängelfrei arbeiten – auch auf nationaler Ebene.

Österreich **lehnt** deshalb die Vorschläge der Kommission zur neuerlichen Änderung der diesbezüglichen EU-rechtlichen Vorschriften - wie sie bereits im Entwurf für eine Novellierung der **EU-Haushaltsordnung** vom Juni 2010 enthalten waren – entschieden **ab**:

- Der Verordnungsentwurf enthält zum Teil **Änderungen ohne erkennbaren Mehrwert** (weder für mehr Zuverlässigkeit noch für weniger Verwaltungsaufwand: z.B. das Akkreditierungsverfahren und die jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen).
- Der Entwurf zur Haushaltsordnung orientiert sich ausschließlich an den Erfordernissen der **jährlichen** Abwicklung des EU-Haushalts und berücksichtigt nicht die spezifischen Anforderungen **mehrjähriger** Programme und Projekte.
- Die **Fristen** für Kontrollen und zusammenfassende Berichte sind völlig **unrealistisch**. Ihre Einführung für die Kohäsionspolitik würde Österreich zu einem kompletten (aufwändigen) Umbau des derzeitigen, im Bereich des EFRE sehr dezentralen, aber gut funktionierenden Systems zwingen, wenn die Vorgaben auch nur halbwegs seriös eingehalten werden sollen.
- Innerhalb der vorgesehenen extrem kurzen Fristen können weiters nur bei standardisierten Routineförderungen einigermaßen zuverlässige Kontrollen durchgeführt und Berichte erstellt werden. Bei Programmen mit **komplexen Maßnahmen** und sehr **unter-**

schiedlichen Typen von Projekten wäre eine Einhaltung der Fristen nur bei einer drastischen Einschränkung der Prüfstandards möglich. Österreich geht davon aus, dass weder ein Verzicht auf ernsthafte Kontrollen noch eine Beschränkung der Kohäsionspolitik auf standardisierte Routineförderungen im europäischen Interesse liegen kann.

Funktionierende Verwaltungs- und Kontrollsysteme sollten vielmehr weitgehend unverändert beibehalten werden.

Für **Kooperationsprogramme mit Beteiligung mehrerer Mitgliedstaaten** sind die Vorschläge der Kommission unter praxisnahen Bedingungen überhaupt nicht anwendbar.

Änderungen in den Rechtsgrundlagen (einschließlich der Durchführungsbestimmungen) sind nur dann zu begrüßen, wenn sie dazu dienen, die noch bestehenden Potentiale für **weitere Vereinfachungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem** zu nutzen. So könnten weitere Schritte zur Vereinheitlichung und Vereinfachung von Förderfähigkeitsregeln für alle EU-Politiken gesetzt werden (z.B. einheitliche Pauschalsätze für die Verrechnung von Gemeinkosten bei F&E-Projekten bei Finanzierung sowohl aus operationellen Programmen der Kohäsionspolitik als auch aus den Forschungsrahmenprogrammen).

Bei allen Rechtsvorschriften für das Verwaltungs- und Kontrollsystem sollte der Grundsatz der **Proportionalität** stärker als bisher beachtet werden.

Bei allen Änderungen der Rechtsgrundlagen sollten die Entwürfe von der Kommission frühzeitig vorgelegt und so konzipiert werden, dass ein rechtzeitiger Abschluss der Verhandlungen aussichtsreich erscheint.

Österreich **bezweifelt**, dass eine **Refundierung von EU-Mitteln auf Basis von Output- bzw. Ergebnisindikatoren** (statt Ausgabendeklarationen/Inputdaten) – sofern dies haushaltsrechtlich überhaupt zulässig wäre - zur Verwaltungsvereinfachung beitragen würde. Sowohl bei Output- als auch bei Inputdaten ist die Erhebung auf Projektebene aufwändig und im Sinne des Proportionalitätsprinzips nur bis zu bestimmten Grenzen vertretbar. Die Bemessung der Förderung und die Beurteilung ihrer Angemessenheit kann wohl nur auf der Grundlage einer zumindest näherungsweisen Schätzung der Kosten (ggf. in vereinfachter Form von Pauschalen, deren EU-rechtliche Möglichkeiten von Österreich begrüßt und z.T. schon in der Praxis angewendet werden) und nicht allein auf Basis der Ergebnisse erfolgen. Da Output- und Ergebnisindikatoren zum Teil nur mit größerem Aufwand zu erheben und schwerer zu objektivieren (und damit zu überprüfen) sind als Ausgaben, wäre damit wohl neuen Disputen zwischen Begünstigten, Verwaltungsbehörden und Prüfstellen auf Projekt- und Programmebene, aber auch zwischen Mitgliedstaaten, Kommission, Parlament und Europäischem Rechnungshof auf EU-Ebene Tür und Tor geöffnet. Einige Ergebnisindikatoren können erst nach Ende der Projektlaufzeit sinnvoll erhoben werden. Auch wenn es wünschenswert wäre, bei der Programmadministration weniger auf die Inputs und stärker auf die Ergebnisse zu achten – ein Ansatz zur Vereinfachung der Programmverwaltung kann darin nicht erkannt werden.

4.3 Haushaltsdisziplin

Österreich tritt dafür ein, zur Sicherung der Haushaltsdisziplin auch in Zukunft die **seit 2010 gültige** - mit der Verordnung (EU) Nr. 539/2010 nachträglich geschaffene - **Version der n+2 Regel** (keine automatische Aufhebung der Mittelbindung für das erste Jahr der Programmlaufzeit; für die Zwecke der Anwendung der n+2 Regel: Aufteilung der Mittelbindung für das erste Jahr der Programmlaufzeit auf die Folgejahre) **einheitlich** für alle Programme anzuwenden.

5. Die „Architektur“ der Kohäsionspolitik

5.1 Vorschläge der Kommission

Österreich begrüßt den Vorschlag der Kommission, dass auch in Zukunft **alle EU-Regionen** im Rahmen der Kohäsionspolitik förderfähig sein sollen, wobei insbesondere in Mitgliedstaaten mit hoher Wirtschaftskraft eine Konzentration auf Maßnahmen mit klarem EU-Mehrwert (z.B. Klimaschutz, Strukturanpassung an zu erwartende Klimaveränderungen, Integration, soziale Dimension, demographischer Wandel) und entlang der EU 2020 Strategie erfolgen soll.

Österreich tritt dafür ein, dass die Allokation der Mittel der EU-Kohäsionspolitik so wie bisher **nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit** der Mitgliedstaaten abgestuft werden soll. Da die Erfahrung zeigt, dass übermäßige Mittelallokationen nicht absorbiert werden können, sollten auch in Zukunft **Obergrenzen** bezogen auf das nationale BIP („capping“) vorgesehen und gegenüber den derzeit geltenden Obergrenzen gemäß Anhang II, Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) reduziert werden.

Die **Einführung einer eigenen intermediären Kategorie der regionalen Förderfähigkeit** (als Ersatz für die bisherigen Phasing-out/in Regelungen) wird begrüßt. Die dafür eingesetzten Mittel sollen aber EU-weit ihrer Höhe nach limitiert werden.

Österreich unterstützt das Anliegen, die Förderung der Humanressourcen und die Interventionen des ESF als gleichberechtigten Politikbereich im Rahmen der Kohäsionspolitik besser sichtbar zu machen.

5.2 Eigener Rechtsrahmen für Kooperationsprogramme mit Beteiligung mehrerer Mitgliedstaaten

Es ist EU-weit unbestritten, dass die Förderung der Kooperation zwischen Bürgern, Unternehmen, Gemeinden, Regionen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft aus verschiedenen Mitgliedstaaten (bis 2006: Gemeinschaftsinitiative INTERREG, seit 2007: Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ – ETZ) im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik zumindest potentiell einen besonders hohen EU-Mehrwert liefert. Die drei Ausrichtungen – cross-border (Kooperation zwischen Grenzregionen), transnational, EU-weite Netzwerkprogramme – haben sich im Wesentlichen bewährt. Österreich tritt daher dafür ein, derartigen **Kooperationsprogrammen** auch in Zukunft im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik einen **hohen Stellenwert** einzuräumen.

Es ist allerdings ebenso unbestreitbar (wird aber wegen der relativ geringen Mittel für diese Programmschiene sowohl von der Kommission – auch in ihrer jüngsten Mitteilung - als auch von den meisten Mitgliedstaaten seit jeher übersehen), dass diese Programme, an denen zwingend mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind, nicht in die hierarchische Architektur der Kohäsionspolitik – Kommission > Mitgliedstaat > Programm – passen. Das gilt sowohl für die Programmstrategien, die nicht eine Teilmenge einer bestimmten nationalen Gesamtstrategie sein können, als auch für das Verwaltungs- und Kontrollsystem, das nicht unter der Verantwortung jeweils eines einzelnen Mitgliedstaats stehen kann. Die ambitionierten Ansätze, welche die Kommission für die INTERREG-Programme der Periode 2000-2006 konzipiert hatte (Lead Partner Prinzip, einziges Programmkonto, Stärkung der Programmverwaltung), um die beschränkten Sichtweisen der Mitgliedstaaten und daraus resultierenden Kooperationsmängel zu überwinden, und die in der Periode 2007-2013 im Wesentlichen weitergeführt wurden, haben zu einem Hybridsystem geführt, das auf halbem Weg zwischen mitgliedstaatlicher Verantwortung und genuin grenzüberschreitendem Charakter stecken geblieben ist und sich für

alle Beteiligten als äußerst unpraktikabel erweist: Verwaltungsbehörden, Mitgliedstaaten und Lead Partner können die ihnen jeweils zugewiesene Verantwortung nur mit unvertretbar hohem Koordinationsaufwand und mit beträchtlichen finanziellen und juristischen Risken wahrnehmen. Da eine Beteiligung an Kooperationsprojekten ohne Gefahr des Scheiterns nur mehr äußerst professionellen Institutionen mit einschlägig qualifiziertem Personal möglich ist, wird der Kreis der potentiellen Begünstigten (und damit der EU-Mehrwert) dieser Programmschiene stark eingeschränkt.

Österreich tritt daher dafür ein, für die **Kooperationsprogramme mit Beteiligung mehrerer Mitgliedstaaten** einen maßgeschneiderten **eigenen Rechtsrahmen** zu schaffen. Dieser sollte – um glaubwürdig zu sein - folgende **Kernelemente** enthalten:

1. Es sollte auch im EU-Rechtsrahmen ausdrücklich vorgesehen werden, dass die **Programmstrategien** (so wie dies in der Praxis bereits jetzt vielfach der Fall ist) mitgliedstaatenübergreifend zu erarbeiten sind. Der jedenfalls zu fordernde EU-Mehrwert besteht – neben den Zielen der Strategie EU2020 - auch in der genuin grenzüberschreitenden Natur der zu finanzierenden Projekte. Diese sollten bei Bedarf auch grenzüberschreitende Fragen der Sicherheitspolitik einschließen. So vorhanden, sollten makroregionale Strategien berücksichtigt werden (insbesondere bei transnationalen Kooperationsprogrammen). Die Programmstrategien müssen jedoch partnerschaftlich von den beteiligten Mitgliedstaaten und Regionen erarbeitet und in ihrer Umsetzung begleitet werden.
2. Zur Vermeidung der derzeitigen Ungleichgewichte in der Mittelausstattung und zur Verhinderung des mitgliedstaatlichen Quotendenkens sollten die **EU-Mittel** (ohne Umweg über nationale Allokationen) den einzelnen **Programmen direkt zugewiesen** werden.
3. **Programmverwaltung und Kontrolle** (first level control und audit) sollten von leistungsfähigen Programmsekretariaten bzw. Prüfstellen wahrgenommen und nach **EU-weit einheitlichen Verfahren und Standards** abgewickelt werden. Förderfähigkeitsregeln, Antrags- und Abrechnungsformulare, Berichtsformate, (Muster-)Vereinbarungen zwischen Projektpartnern etc. sowie die Finanzkontrolle (first level control und audit) müssten – unter Nutzung der in den vergangenen Jahren im Rahmen einzelner Programme entwickelten best practice Beispiele - EU-weit einheitlich gestaltet werden. Der einheitliche Rechtsrahmen muss gewährleisten, dass die rechtlichen Beziehungen zwischen allen Beteiligten (auf Einzelprojektebene: Projektpartner, Verwaltungsbehörde, Prüfstellen; auf Programmebene: Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde, programmbeteiligte Mitgliedstaaten) einschließlich der Haftung, die gegebenenfalls von diesen zu tragen ist, klar geregelt sind. Nach Möglichkeit sollten auch die anzuwendenden Bestimmungen des Vergaberechts und des Beihilfenrechts für alle Kooperationsprogramme vereinheitlicht werden.