

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan

Reihe BUND 2025/31

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen. Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

Prüfkompetenz des Rechnungshofes

Zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger ist der Rechnungshof berufen. Der Gesetzgeber versteht die Gebarung als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln hinausgehendes Verhalten, nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat. „Gebarung“ beschränkt sich also nicht auf den Budgetvollzug; sie umfasst alle Handlungen der prüfungsunterworfenen Rechtsträger, die finanzielle oder vermögensrelevante Auswirkungen haben.

IMPRESSUM

Herausgeber: www.rechnungshof.gv.at
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im September 2025

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSpreecher

FOTOS

Cover, S. 10: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Glossar	7
Prüfungsziel	11
Kurzfassung	11
Zentrale Empfehlungen	19
Zahlen und Fakten zur Prüfung	21
Prüfungsablauf und -gegenstand	23
Ausgangslage	25
Bereitstellung der Mittel durch die EU	25
Gewährung der Mittel durch die EU	28
Rechtliche Grundlagen und Systematik	30
Akteure und Koordinierung des ÖARP	37
Beteiligte Stellen	37
Einrichtung der zentralen Koordinierungsstelle im Finanzministerium	38
Aufgaben der zentralen Koordinierungsstelle	40
Erstellung des ÖARP	44
Inhalte des ÖARP	49
Maßnahmen – Investitionen und Reformen	49
Geschätzte Kosten der geplanten Maßnahmen	53
Zeitpläne	59
Kontrollsystem	61
Bewertung durch die Europäische Kommission	66
Bewertung des ÖARP	66
Bewertung von Meilensteinen	70
Prüfung des Kontrollsystems	72

Finanzielle Mittel _____	76
Finanzielle Umsetzung des ÖARP und nationale Mittelbereitstellung _____	76
Zusatzaufwand für die Abwicklung des ÖARP _____	80
Zahlungen der EU _____	82
Vorbereitung der Zahlungsanträge _____	85
Monitoring und Berichterstattungen zum ÖARP _____	92
Vorgaben der Europäischen Kommission _____	92
Monitoringdatenbank _____	93
Transparenzdatenbank _____	96
Nationale Berichterstattung _____	100
Finanzministerium als implementierendes Ministerium _____	101
Vom Finanzministerium umzusetzende Maßnahmen _____	101
Breitbandausbau als Maßnahme im ÖARP _____	103
Schlussempfehlungen _____	112
Anhang A _____	116
Anhang B _____	117
Anhang C _____	119

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Eckpunkte der Ministerratsvorträge im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und dem Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP)	44
Tabelle 2:	Investitionen und Meilensteine – Beispiele gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021	51
Tabelle 3:	Reformen und Meilensteine – Beispiele gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021	51
Tabelle 4:	Meilensteine und Verantwortlichkeiten ausgewählter Reformen (gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021)	52
Tabelle 5:	Geschätzte Kosten der Maßnahmen nach Ministerien; Stand Mitte April 2021	54
Tabelle 6:	Geschätzte Kosten der Reformen und Investitionen gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021	55
Tabelle 7:	Geschätzte Kosten der Reformen und Investitionen gemäß geändertem Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan Juli 2023	56
Tabelle 8:	Beispiele zu geschätzten Kosten und Meilensteinen (MS) von Investitionen (gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021)	59
Tabelle 9:	Vorgesehene Zahlungsstranchen im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP) und zu erreichende Meilensteine	60
Tabelle 10:	Leitlinien und Informationen der Europäischen Kommission zum Kontrollsystem	62
Tabelle 11:	Anforderungen der Europäischen Kommission zur Minimierung von Betrug	63
Tabelle 12:	Grundlagen zur nationalen Umsetzung der ARF-Verordnung (EU) 2021/241	67
Tabelle 13:	Grundlagen zur nationalen Umsetzung der ARF-Verordnung (EU) 2021/241 anlässlich der REPowerEU-Initiative	68
Tabelle 14:	Koeffizienten bei Meilensteinen für Investitionen und Reformen	70
Tabelle 15:	Vergleich von Eckpunkten zu den Meilensteinen in Aufbau- und Resilienzplänen von Deutschland, Frankreich, Kroatien und Österreich	71
Tabelle 16:	Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und Anteil Österreich	76

Tabelle 17: Auszahlungen des Bundes für die Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP); Stand 30. Juni 2024	77
Tabelle 18: Zahlungen an Leistungsempfänger im Rahmen des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP); Stand 30. Juni 2024	78
Tabelle 19: Zahlungen der EU für die Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP); Stand Mitte September 2024	82
Tabelle 20: Vier Meilensteine für die zweite und dritte Zahlungstranche, deren Erreichen kritisch war; Stand 4. September 2024	87
Tabelle 21: Meilensteine zur Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters; Stand Ende Juni 2024	89
Tabelle 22: Informationen in der Monitoringdatenbank (Auszug)	94
Tabelle 23: Beispiel für höhere bzw. niedrigere Kosten bei der Erreichung von Meilensteinen	97
Tabelle 24: Maßnahmen des Finanzministeriums	101
Tabelle 25: Meilensteine zur Green Finance Agenda	102
Tabelle 26: Kostenschätzung Breitbandausbau im Rahmen des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP); Stand 2021	104
Tabelle 27: Für den Breitbandausbau definierte Maßnahmen und Meilensteine laut Rats-Durchführungsbeschluss 2021	105
Tabelle 28: Meilensteine zum Breitbandausbau gemäß den Rats-Durchführungsbeschlüssen	107
Tabelle 29: Breitbandausbau im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP), Angaben in der Transparenzdatenbank	109
Tabelle 30: System- und Substanzprüfungen zum Breitbandausbau im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP)	110

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Erstellung und Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP) _____	13
Abbildung 2:	Mängel im Zusammenhang mit der Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP) _____	18
Abbildung 3:	Zeitlicher Rahmen und Ablauf der Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP) _____	27
Abbildung 4:	Aufbau- und Resilienzplan: Eckpunkte und Schritte bis zur Genehmigung der Maßnahmen _____	33
Abbildung 5:	Eckpunkte und Schritte der Zahlungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität _____	35
Abbildung 6:	Maßgebliche Stellen zur Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP) _____	37
Abbildung 7:	Organisation und Aufgaben der zentralen Koordinierungsstelle im Finanzministerium _____	41
Abbildung 8:	Komponenten, Reformen, Investitionen und Meilensteine nach den Rats-Durchführungsbeschlüssen vom Juli 2021 und vom November 2023 _____	50
Abbildung 9:	Auszahlungen des Bundes für den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP) und Zahlungen der EU bis 30. Juni 2024 _____	83
Abbildung 10:	Nationaler Prozess eines Zahlungsantrags _____	86

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARF	Aufbau- und Resilienzfazilität
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
CO ₂	Kohlendioxid
d.h.	das heißt
ECOFIN-Rat	Rat für Wirtschaft und Finanzen
ELAK	Elektronischer Akt im Bund
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
lit.	litera (Buchstabe)
mind.	mindestens
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
Nr.	Nummer
ÖARP	Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)

Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität stellte die EU den Mitgliedstaaten insgesamt maximal 672,5 Mrd. EUR (zu Preisen von 2018) in Form von Zuschüssen (312,5 Mrd. EUR) und Darlehen (360 Mrd. EUR) zur Verfügung; dies zur Umsetzung von Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2026. Damit sollten die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft abgedeckt, in den ökologischen und digitalen Wandel investiert und Strukturreformen vorangetrieben werden.

Europäischer Rat

Der Europäische Rat ist das Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU. Er findet mindestens viermal jährlich statt und wird auch als EU-Gipfel bezeichnet.

Europäisches Semester

Das Europäische Semester ist das jährliche Verfahren der EU zur Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Es basiert auf einem wiederkehrenden Zyklus, der mit der Vorstellung der wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten durch die Europäische Kommission im Herbst beginnt und im Oktober des Folgejahres endet. Im ersten Halbjahr (= Semester) diskutieren die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission ihre wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Reformvorhaben und Budgetpläne, in der zweiten Jahreshälfte setzen die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene Umsetzungsschritte.

Etappenziel

Etappenziele dienen als qualitativer Maßstab für Fortschritte bei der Verwirklichung einer Reform oder Investition im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (**ÖARP**).

Investitionen im ÖARP

Investitionen im ÖARP sind Ausgaben für Tätigkeiten, Projekte oder sonstige Maßnahmen, mit denen voraussichtlich positive Ergebnisse für die Gesellschaft, die Wirtschaft und/oder die Umwelt erzielt werden (z.B. Ausbau des Schienennetzes oder Breitbandausbau).

Meilenstein

Der Begriff Meilenstein fasst Etappenziele und Zielwerte zusammen.

NextGenerationEU

Um die Folgen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen, ohne den Druck auf die Finanzen der Mitgliedstaaten zu erhöhen, wurde die Europäische Kommission im Jahr 2020 ausnahmsweise ermächtigt, im Namen der EU an den Kapitalmärkten vorübergehend Mittel bis zu 750 Mrd. EUR (zu Preisen von 2018) aufzunehmen. Davon waren bis zu 390 Mrd. EUR für Zuschüsse und bis zu 360 Mrd. EUR für Darlehen vorgesehen, die ausschließlich dafür verwendet werden sollten, die Folgen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen. Der größte Teil der Mittel – 672,5 Mrd. EUR – wurde den Mitgliedstaaten über die Aufbau- und Resilienz-fazilität zur Verfügung gestellt.

Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP)

Das ist der nationale Plan, in dem Österreich seine Maßnahmen (Investitionen und Reformen) zur Verwirklichung der Ziele der Aufbau- und Resilienz-fazilität festlegte. Die Umsetzung des ÖARP gegenüber der EU hatte gemäß dem Durch-führungsbeschluss des Rates, der Finanzierungsvereinbarung und der operativen Vereinbarung zu erfolgen.

operative Vereinbarung

In den operativen Vereinbarungen zwischen Österreich und der Europäischen Kommission waren u.a. geregelt

- die Nachweise, mit denen zu belegen war, dass Meilensteine erreicht wurden,
- ein indikativer Zeitplan für die Stellung der Zahlungsanträge.

Da es sich dabei um ein Gesamtdokument handelt, verwendet der RH im Bericht die Bezeichnung „operative Vereinbarung“.

Rat der Europäischen Union (Rat)

Im Rat der Europäischen Union treten die nationalen Ministerinnen und Minister sowie Sachverständige aus den EU-Ländern zusammen, um Rechtsvorschriften der EU auszuverhandeln und zu verabschieden. Es gibt unterschiedliche Rats-formationen, z.B. den Rat für Wirtschaft und Finanzen oder den Rat für Landwirt-schaft und Fischerei, die teilweise monatlich stattfinden. Der Rat der Europäischen Union wird nichtamtlich auch oft als EU-Ministerrat bezeichnet.

Reformen im ÖARP

Das sind Maßnahmen oder Prozesse (z.B. Gesetze oder Strategien) zur Änderung und Verbesserung; sie zielen ab auf langfristige Wirkungen zum Funktionieren eines Marktes oder einer Politik, auf die Funktionsweise oder die Strukturen einer Institution oder Verwaltung oder auf die Fortschritte bei der Verwirklichung einschlägiger politischer Ziele, wie Wachstum und Beschäftigung, Resilienz oder grüner und digitaler Wandel.

REPowerEU

Mit der Initiative REPowerEU zielt die EU darauf ab, ihre Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus der Russischen Föderation zu beenden, indem Energie eingespart, die Energieversorgung diversifiziert und die Energiewende beschleunigt wird. Die Mitgliedstaaten konnten in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen Maßnahmen hinzufügen, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen.

Zielwert

Der Zielwert ist der quantitative Maßstab für die Fortschritte bei der Verwirklichung einer Reform oder Investition im ÖARP.

ÖSTERREICHISCHER AUFBAU- UND RESILIENZPLAN

Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität stellte die EU Österreich maximal 3,961 Mrd. EUR in Form von Zuschüssen für die Umsetzung von Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2026 zur Verfügung. Damit sollten die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft abgedeckt, in den ökologischen und digitalen Wandel investiert und Strukturreformen vorangetrieben werden. Bis September 2024 rief das Finanzministerium davon 1,192 Mrd. EUR ab.

Für die Auszahlung der EU-Mittel galt ein neues Modell, das sich an der Erreichung von Meilensteinen orientierte und nicht wie herkömmlich an den geleisteten Zahlungen an Förderempfänger. Die Meilensteine waren von den implementierenden Ministerien teilweise unzweckmäßig definiert. Zudem war bis 2023 die finanzielle Bewertung von Meilensteinen unklar. Weiters war eine Vorgangsweise für bereits erreichte und aus EU-Mitteln abgegoltene Meilensteine, die wieder zurückgenommen wurden, nicht festgelegt. Die Europäische Kommission konkretisierte wesentliche Vorgaben und Vorgangsweisen erst im Lauf des Umsetzungsprozesses.

Der Österreichische Aufbau- und Resilienzplan zum Stand Juni 2024 enthielt 64 Maßnahmen, zu denen insgesamt 178 Meilensteine definiert waren.

Die Maßnahmen waren

- Investitionen, z.B. Breitbandausbau,
- oder Reformen, z.B. das Gesetz zur Einführung eines verpflichtenden Klimachecks für neue Gesetzesvorschläge oder das Gesetz zur Einführung des automatischen Pensionssplittings.

Die Europäische Kommission fasste die Meilensteine zeitlich gestaffelt in sechs Zahlungsstranchen zusammen. Das Finanzministerium stellte den Zahlungsantrag für die erste Tranche plangemäß im vierten Quartal 2022. Die 44 dafür festgelegten Meilensteine waren erreicht. Einen weiteren Zahlungsantrag für die zweite und dritte Tranche stellte das Finanzministerium erst am 30. September 2024. Allerdings waren zu diesem Zeitpunkt nicht alle 67 Meilensteine erreicht. Das Finanzministerium rechnete damit, dass die Europäische Kommission von den vorgesehenen 1,850 Mrd. EUR für die beiden Tranchen vorläufig rd. 630 Mio. EUR abziehen wird.

Die Kosten für die Umsetzung der im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan festgelegten Maßnahmen werden nur teilweise durch die Zuschüsse aus EU-Mitteln bedeckt werden können. Sie werden somit auch aus dem nationalen Budget, unabhängig vom Aufbau- und Resilienzplan, zu tragen sein. Eine umfassende finanzielle Berichterstattung an den Nationalrat, z.B. über die erforderlichen nationalen Mittel für die Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans, war nicht vorgesehen. Der RH empfahl daher u.a. eine direkte regelmäßige Berichterstattung an den Nationalrat.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Mai 2024 bis September 2024 die Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (**ÖARP**) beim Bundesministerium für Finanzen, bei der Buchhaltungsagentur des Bundes und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren,

- einen Überblick über die Abwicklung und den aktuellen Umsetzungsstand des ÖARP zu geben und
- die Aufgabenwahrnehmung des Bundesministeriums für Finanzen als zentrale nationale Koordinierungsstelle darzustellen und zu beurteilen, insbesondere bei der Implementierung des ÖARP, beim Monitoring der Maßnahmenumsetzung und Zielerreichung, bei den Abrechnungen mit der Europäischen Kommission und bei der Verwaltung der benötigten Mittel für die Umsetzung des ÖARP.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2020 bis Ende Juni 2024. Soweit erforderlich berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums, z.B. den am 30. September 2024 eingereichten Zahlungsantrag.

Kurzfassung

Allgemeines

Die Mitgliedstaaten der EU einigten sich im Jahr 2020 darauf, im Hinblick auf den COVID-19-bedingten Wirtschaftseinbruch den Aufbauplan „NextGenerationEU“ einzurichten. Dafür ermächtigten sie die Europäische Kommission, an den Kapitalmärkten zu Preisen von 2018 bis zu 750 Mrd. EUR aufzunehmen. 672,5 Mrd. EUR davon standen über die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität für die Mitgliedstaaten als Zuschüsse (312,5 Mrd. EUR) bzw. als Darlehen (360 Mrd. EUR) zur Verfügung. Mit dem Beschluss der Schuldenaufnahme lagen keine verbindlichen Daten darüber

vor, wie hoch die von den Mitgliedstaaten zu tragenden Kosten für die Tilgungen sein werden. (TZ 2)

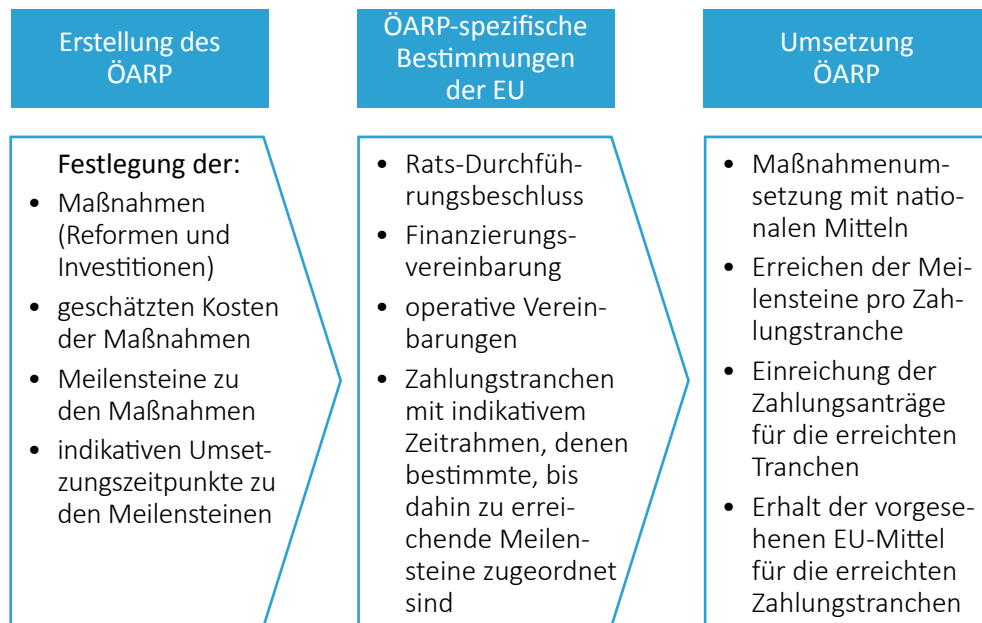
Für Österreich waren mit Stand Ende Juni 2024 Zuschüsse in Höhe von 3,961 Mrd. EUR (zu laufenden Preisen) vorgesehen. Darlehen nahm Österreich nicht in Anspruch. (TZ 2)

Die Europäische Kommission wendete für die Auszahlung der EU-Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität ein neues Modell an. Bei diesem hing die Zahlung der EU-Mittel vom Erreichen der definierten Meilensteine ab, unabhängig davon, wie die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Maßnahmen finanzierten. Im Unterschied dazu war bei den herkömmlichen Modellen die Zahlung der EU-Mittel an konkret nachzuweisende Zahlungen an Leistungsempfänger geknüpft. Anders als bei den herkömmlichen Modellen war mit dem neuen Modell nicht mehr nachvollziehbar, welche aus nationalen Mitteln vorfinanzierten Zahlungen letztlich aus EU-Mitteln finanziert wurden. (TZ 3)

Die Mitgliedstaaten hatten entsprechend den inhaltlichen und strukturellen Vorgaben der Verordnung (EU) 2021/241 Aufbau- und Resilienzpläne zu erstellen. Darin definierten sie Maßnahmen und dazu Meilensteine samt einem indikativen Zeitplan für deren Erreichung. Auch die geschätzten Kosten für die Maßnahmen waren anzugeben. Die Europäische Kommission bewertete die Pläne, stimmte Änderungen mit den Mitgliedstaaten ab und entwarf Vorschläge für die Planumsetzung, die der Rat mittels Durchführungsbeschluss billigte. Weiters waren eine Finanzierungsvereinbarung und operative Vereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat abzuschließen. (TZ 4)

Der vorgesehene Umsetzungsprozess für den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (**ÖARP**) stellte sich vereinfacht wie folgt dar:

Abbildung 1: Erstellung und Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP)



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Erstellung und Inhalte des ÖARP

Der Generalsekretär des Finanzministeriums legte im Oktober 2020 fest, dass die Federführung für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit, darunter auch die Planung und Erstellung des ÖARP, im Finanzministerium lag, konkret beim Büro des Generalsekretariats unter Beteiligung der Abteilung II/2 (EU-Haushalt und europäische Budgetpolitik) und der Abteilung III/1 (Allgemeine Wirtschaftspolitik) der Zentralstelle. Dies, obwohl für die Koordination der Maßnahmen zur Umsetzung der wirtschaftspolitischen Beschlüsse des Europäischen Rates das Bundeskanzleramt zuständig war. Weder die Festlegungen des Generalsekretärs noch die diesbezügliche Kommunikation mit der Europäischen Kommission waren im ELAK veraktet. (TZ 6)

Eine gesetzliche Vorgabe, die z.B. nationale Prozesse im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit oder dem ÖARP definierte, gab es nicht. Veröffentlichte Ministerratsvorträge regelten zwar wesentliche Eckpunkte, führten jedoch den Planungsprozess des ÖARP bzw. Planungskriterien nicht näher aus. Auch war der Nationalrat nicht in den Planungsprozess des ÖARP eingebunden, obwohl zur Umsetzung des ÖARP auch Gesetzesbeschlüsse erforderlich waren. (TZ 8)

Die nationalen Kriterien für die Auswahl der in den ÖARP aufzunehmenden Maßnahmen (Reformen und Investitionen) waren intransparent. Der gesamte Planungsprozess von September 2020 bis April 2021 war mangelhaft nachvollziehbar. Lediglich der finale Planungsstand des ÖARP samt davon abgeleiteten weiteren Dokumenten war in einem Akt im ELAK dokumentiert. [\(TZ 9\)](#)

Die Bundesregierung beschloss im Juli 2023 eine überarbeitete Version des ÖARP, die neben Änderungen zu den Meilensteinen und den indikativen Zeitvorgaben zu ihrer Umsetzung auch eine neue Komponente für REPowerEU enthielt. Ziel der EU-Initiative REPowerEU war, den Belastungen und Störungen des globalen Energiemarkts zu begegnen. Der Durchführungsbeschluss des Rates vom November 2023 zum geänderten ÖARP umfasste 30 Reformen und 34 Investitionen. Mit einem zusätzlichen – von der Europäischen Kommission ergänzten – Meilenstein zum Kontrollsystem waren insgesamt 178 Meilensteine bis Herbst 2026 zu erreichen.

Die vorgesehenen Reformen im ÖARP reichten von Gesetzesvorhaben bis zur einfachen Erstellung von Berichten. Unabhängig davon, ob es sich um ein geplantes Gesetzesvorhaben oder um die Erstellung von Berichten handelte, war die Verantwortung zur Meilenstein-Erreichung einem implementierenden Ministerium und damit der Verwaltung zugewiesen. [\(TZ 10\)](#)

Kosten

Im ÖARP waren die geschätzten Kosten für die Umsetzung der Reformen und Investitionen anzugeben. Allfällige Finanzierungen aus anderen EU-Programmen oder nationalen Mitteln waren ebenfalls darzustellen. Die Kriterien, für welche Kosten eine Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität vorgesehen wurde und für welche nicht, waren nicht gänzlich nachvollziehbar. [\(TZ 11\)](#)

Die Kostenschätzung für den ÖARP im April 2021 belief sich auf 4,499 Mrd. EUR, für die eine Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität beantragt wurde. Die gesamten erforderlichen Mittel, um die definierten Meilensteine im ÖARP zu erreichen, waren auf 6,377 Mrd. EUR geschätzt. Im geänderten ÖARP vom Juli 2023 beliefen sich die über die Aufbau- und Resilienzfazilität zu finanzierenden Kosten auf 4,187 Mrd. EUR, die insgesamt erforderlichen Mittel auf 5,915 Mrd. EUR. Die Kosten werden jedoch in unveränderter Höhe von zumindest 6,377 Mrd. EUR anfallen, wenn die Maßnahmen wie ursprünglich geplant umgesetzt werden. [\(TZ 11\)](#)

Gemäß einer Aufstellung des Finanzministeriums entfielen 67 % der Kosten für den ÖARP auf bis zur Erstellung des ÖARP nicht budgetierte Maßnahmen. [\(TZ 11\)](#)

Kontrollsysteme

Die Mitgliedstaaten hatten die finanziellen Interessen der EU zu schützen und sicherzustellen, dass die Verwendung der Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität im Einklang mit dem Unionsrecht und nationalem Recht stand. Der Detailgrad und der Informationsgehalt in den veröffentlichten Leitlinien und Informationen der Europäischen Kommission für die Kontrollsysteme zur Abwicklung der Aufbau- und Resilienzpläne erhöhten sich im Zeitraum 2020 bis 2023 deutlich. [\(TZ 13\)](#)

Die Beschreibung des Finanzministeriums zum Kontrollsystem im ÖARP vom April 2021 war allgemein gehalten. Das Finanzministerium reichte im Mai 2021 eine deutlich umfassendere Version nach, mit Darstellungen der Kontrollsysteme der implementierenden Ministerien einschließlich der Abwicklungsstellen (z.B. der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH). [\(TZ 14\)](#)

Die Europäische Kommission stellte bei zwei Prüfungen im Jahr 2023 mehrere Defizite im Kontrollsystem des ÖARP fest. Unter anderem entsprach die Darstellung zur Verwendung der Transparenzdatenbank nicht vollumfänglich den tatsächlichen, insbesondere rechtlichen Gegebenheiten. [\(TZ 17\)](#)

Meilensteine

Die Meilensteine bzw. die dazu festgelegten Werte waren teilweise unzweckmäßig definiert und konnten dadurch nicht wie definiert realisiert und nachgewiesen werden. Die Änderungen zum ÖARP im Juli 2023 betrafen vor allem Anpassungen von Meilensteindefinitionen und Verschiebungen der Zeithorizonte für die Erreichung von Meilensteinen. [\(TZ 15\)](#)

Die operative Vereinbarung gab vor, wie die Erreichung der einzelnen Meilensteine gegenüber der Europäischen Kommission nachzuweisen war. Diese Vorgaben unterlagen einem intensiven Abstimmungsprozess zwischen Österreich und der Europäischen Kommission. Die operative Vereinbarung nach der Änderung des ÖARP war bis September 2024 noch nicht abgeschlossen. Das gab Österreich die Möglichkeit, noch Anpassungen mit der Europäischen Kommission abzustimmen; die Vorbereitung von Zahlungsanträgen, inklusive der Nachweiserbringung und Prüfung der Meilenstein-Erreichung, erfolgte dadurch jedoch auf einer nicht formalisierten Grundlage. [\(TZ 15\)](#)

Die Europäische Kommission veröffentlichte erst im Jahr 2023 ihre Methode zur Bewertung von Meilensteinen. Auf dieser Basis war ein Betrag festzulegen, der ausgesetzt wurde, wenn ein Meilenstein nicht zufriedenstellend erreicht wurde. Ein Meilenstein des ÖARP (Stand Juni 2024) war nach dieser Methode 22,25 Mio. EUR

wert. Die Europäische Kommission konnte den auszusetzenden bzw. einzubehaltenen Betrag erhöhen oder vermindern. Bei wichtigen Reformmeilensteinen plante sie z.B., den Meilensteinwert um den Faktor fünf zu erhöhen, wodurch in diesem Fall mit einem Einbehalt von etwa 111,26 Mio. EUR zu rechnen wäre. [\(TZ 16\)](#)

Mittel für die Maßnahmenumsetzung

Die Zahlungen der EU-Mittel erfolgten losgelöst von den tatsächlichen nationalen Ausgaben für die Maßnahmen des ÖARP. Die für die Umsetzung des ÖARP erforderlichen Budgetmittel waren grundsätzlich eigens gekennzeichnet und somit rasch auswertbar. Für einen gesamthaften Überblick musste das Finanzministerium jedoch ergänzende Informationen bei den implementierenden Ministerien einholen. Es ermittelte den budgetären Umsetzungsstand des ÖARP daher nur jährlich.

Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung stellte der RH per Ende Juni 2024 eine Differenz in Höhe von rd. 430 Mio. EUR zwischen den vom Bund geleisteten Zahlungen und den in die Transparenzdatenbank eingemeldeten Zahlungen an die Leistungsempfänger fest. Aus Sicht des RH sollte das Finanzministerium auf Basis der jährlichen Auswertungen analysieren, ob z.B. Zahlungen an die abwickelnden Stellen zu früh bzw. zu hoch erfolgten oder die abwickelnden Stellen nicht ordnungsgemäß in die Transparenzdatenbank einmeldeten, um allenfalls steuernd eingreifen zu können. [\(TZ 18\)](#)

Das Finanzministerium reichte am 30. September 2024 einen Zahlungsantrag für die zweite und dritte Zahlungstranche bei der Europäischen Kommission ein, insgesamt dotiert mit 1,850 Mrd. EUR. Allerdings waren folgende zwei Reformmeilensteine der zweiten Tranche nicht erreicht: „Inkrafttreten eines Gesetzes zur Einführung eines verpflichtenden Klimachecks für neue Gesetzesvorschläge“ und „Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung des automatischen Pensionssplittings“. Zusätzlich war zumindest ein Teil des Meilensteins „Effektive Umsetzung des Frühstarterbonus und der Verschiebung der ersten Pensionserhöhung (Aliquotierung)“ aus der zweiten Zahlungstranche als nicht erreicht sowie die rechtliche Regelung dazu aus der ersten Zahlungstranche teilweise als aufgehoben anzusehen. Dies, weil am 18. September 2024 die Aussetzung der Aliquotierung der ersten Pensionserhöhung auch im Jahr 2025 gesetzlich beschlossen wurde. [\(TZ 21\)](#)

Das Finanzministerium rechnete mit einem vorläufigen Mittelabzug von rd. 630 Mio. EUR aufgrund dieser nicht erreichten, nur teilweise erreichten bzw. teilweise wieder aufgehobenen Meilensteine. Eine endgültige Beurteilung der finanziellen Folgen war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht möglich, da die Vorgangsweise der Kommission bzw. ein Kürzungsmechanismus zur Zeit der Geba-

rungsüberprüfung nicht festgelegt war. Zudem war offen, ob die Kommission noch Änderungen bei den betroffenen Meilensteinen zulassen würde. (TZ 21)

Das Finanzministerium verwendete die Transparenzdatenbank als zentrales Instrument für die Erhebung der Zahlungen zu den ÖARP-Maßnahmen und für die Erfassung der Empfänger der Leistungen. Dazu waren für Leistungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in der Transparenzdatenbank eigene Leistungsangebote anzulegen. Die in die Transparenzdatenbank eingemeldeten Zahlungen aus diesen Leistungsangeboten waren aber aufgrund des Meilenstein-basierten Abrechnungsmodells mit der EU nicht zwingend Zahlungen, die auch tatsächlich aus Mitteln der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden. Die nationalen Kosten für die Erreichung von Meilensteinen konnten höher oder niedriger sein als die geschätzten Kosten im ÖARP. Eine konkrete Vorgangsweise, wie höhere oder niedrigere Kosten in der Transparenzdatenbank dargestellt werden sollen, hatte das Finanzministerium nicht erarbeitet; ebenso wenig wie eine Vorgangsweise zur Berichterstattung z.B. über die tatsächlich erforderlichen nationalen Mittel für die Umsetzung des ÖARP. (TZ 24)

Die nationale Berichterstattung zur Umsetzung des ÖARP erfolgte seit Inkrafttreten der Reform des wirtschaftspolitischen Rahmens am 30. April 2024 ausschließlich im Budgetbericht und damit – trotz der Entscheidungskompetenz des Nationalrates bei der Umsetzung von ÖARP-Reformen – nicht direkt an den Nationalrat. (TZ 25)

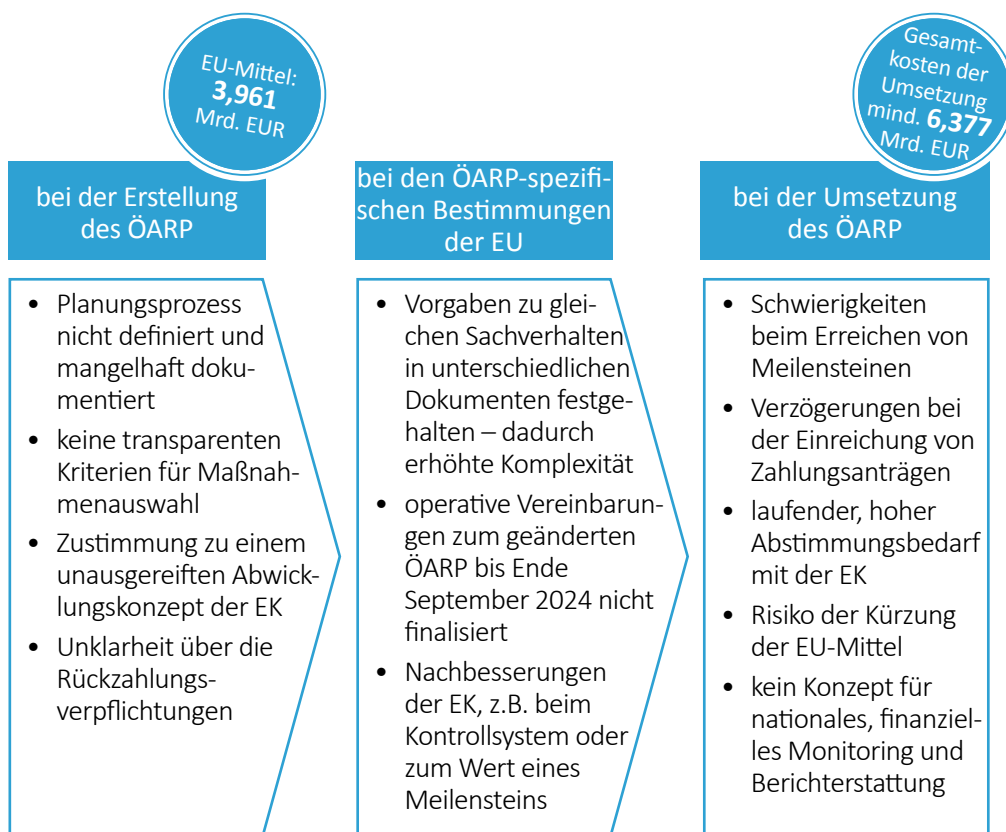
Meilensteine bei zwei ausgewählten Maßnahmen des Finanzministeriums

Das Finanzministerium war nicht nur zentrale Koordinierungsstelle für die ÖARP-Umsetzung, sondern auch implementierendes Ministerium für zehn Maßnahmen im ÖARP. Die Meilensteine bei der Reformmaßnahme „Green Finance Agenda“ waren so definiert, dass ihre Erreichung bzw. termingerechte Umsetzung nicht ausschließlich in der Kompetenz nur eines Ministeriums lag. Dies führte aufgrund der damit verbundenen Abstimmungserfordernisse zu Verzögerungen bei der Meilenstein-Erreichung. (TZ 26)

Ebenfalls vom Finanzministerium zu verantworten war die Maßnahme „Gigabit-fähige Zugangsnetze für Haushalte und Bereiche mit sozioökonomischen Schwerpunkten“. Bei der Definition von Zielwerten der Meilensteine wurden sowohl der geförderte als auch der eigenwirtschaftliche Breitbandausbau einbezogen und dieser in Relation zu einem variablen Ausgangswert gesetzt. Der Zielwert im ersten Meilenstein war bereits überholt, bevor ein Breitbandausbau im Rahmen des ÖARP begann. Die Definition der Meilensteine musste geändert werden. (TZ 27, TZ 28)

Zusammenfassend gibt folgende Abbildung einen Überblick über die wesentlichen Feststellungen des RH zur Umsetzung des ÖARP:

Abbildung 2: Mängel im Zusammenhang mit der Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP)



EK = Europäische Kommission

Quelle und Darstellung: RH

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Es wäre darauf hinzuwirken, dass für die Erstellung von Grundlegendokumenten, die der Verwendung von EU-Fördermitteln zugrunde liegen, nationale Kriterien und Planungsgrundsätze erarbeitet und – z.B. im Wege eines Ministerratsvortrags – veröffentlicht werden; dies insbesondere in Fällen mit einem so hohen finanziellen Ausmaß wie im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan. (TZ 8)
- In Zusammenarbeit mit den implementierenden Ministerien – jenen Ministerien, die die Maßnahmenumsetzung bei EU-Förderprogrammen wie der Aufbau- und Resilienzfazilität verantworten – wäre bei der Definition von Meilensteinen verstärkt zu berücksichtigen, ob die Meilensteine, so wie sie beschrieben sind, auch realisiert werden können und mit welchen Belegen die Meilenstein-Erreichung nachgewiesen werden kann. (TZ 15)
- Es wäre künftig darauf zu achten bzw. darauf hinzuwirken, dass das Kontrollsystem bei der Förderabwicklung den Anforderungen der Europäischen Kommission entspricht und – wie gegenüber der Europäischen Kommission dargestellt – rechtlich verankert ist. (TZ 17)
- Ein Konzept wäre zu entwickeln, um die für die Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans erforderlichen nationalen Mittel umfassend und transparent darstellen zu können. Daran angepasst wären Regelungen – z.B. zu den Zahlungsmeldungen in die Transparenzdatenbank – zu treffen, um sicherzustellen, dass die relevanten Daten in einfach auswertbarer Form verfügbar sind. (TZ 24)
- Über den inhaltlichen Umsetzungsstand des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (z.B. die Meilenstein-Erreichung) und über den finanziellen Umsetzungsstand (z.B. die tatsächlichen nationalen Ausgaben sowie die erhaltenen EU-Mittel) wäre direkt und regelmäßig dem Nationalrat zu berichten. Dies insbesondere vor dem Hintergrund möglicher finanzieller Kürzungen der EU-Mittel, wenn Meilensteine nicht erreicht werden. (TZ 25)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP)		
rechtliche Grundlagen allgemein	Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität i.d.g.F. Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen	
rechtliche Grundlagen für den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan	zur Erstversion im Jahr 2021: – Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 in der Erstversion von 30. April 2021 – Durchführungsbeschluss des Rates über die Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Österreichs vom 13. Juli 2021, Nr. 10159/21, 10159/21 COR 1 und 10159/21 ADD 1 – Finanzierungsabkommen zum Aufbau- und Resilienzplan Österreichs zwischen der Europäischen Kommission und der Republik Österreich von 22. September 2021; Ref. ARES(2021)5794508-22/09/2021 – Operative Vereinbarungen zum Aufbau- und Resilienzplan Österreichs zwischen der Europäischen Kommission und der Republik Österreich von November 2022 nach Änderung im Jahr 2023: – Überarbeiteter Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 von Juli 2023, mit Ergänzungen von REPowerEU-Kapitel und Aktualisierung bestehender Maßnahmen – Durchführungsbeschluss des Rates zur Änderung des Durchführungsbeschlusses vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Österreichs von 7. November 2023; Nr. 14472/23 und 14472/23 ADD 1 – Nachtrag zum Finanzierungsabkommen zum Aufbau- und Resilienzplan Österreichs zwischen der Europäischen Kommission und der Republik Österreich von 22. September 2021 im Dezember 2023	
finanzielle Mittel (maximal)	EU gesamt	vorgesehene Inanspruchnahme und Mittelzusage für Österreich
		in Mio. EUR
Zuschüsse Aufbau- und Resilienzfazilität	337.969 ¹	3.750,85
Darlehen Aufbau- und Resilienzfazilität	385.855 ¹	0
Summe Aufbau- und Resilienzfazilität	723.824¹	3.750,85
Zuschüsse Ergänzung für REPowerEU	20.000	210,30
Gesamtsumme	743.824	3.961,15

Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP)	
	in Mio. EUR
geschätzte Kosten für die Umsetzung des ÖARP (an die Kommission gemeldete Kosten Stand Ende Juni 2024)	4.187,41
gewährte Mittel an Empfänger im Rahmen der Umsetzung des ÖARP bis Ende Juni 2024 (Daten aus der Transparenzdatenbank)	4.030,70
Zahlungen an Empfänger im Rahmen der Umsetzung des ÖARP bis Ende Juni 2024 (Daten aus der Transparenzdatenbank)	2.216,03
erhaltene EU-Mittel bis Ende September 2024 gesamt	1.192,04
<i>davon</i>	
Vorschusszahlung für den eingereichten Aufbau- und Resilienzplan im Jahr 2021	449,98
Zahlung für den ersten Zahlungsantrag im Jahr 2023	700,00
Vorschusszahlung für die Ergänzung um REPowerEU im Jahr 2023	42,06
am 30. September 2024 beantragte weitere EU-Mittel ²	1.850,00
<i>davon</i>	
für die 2. Zahlungstranche	1.051,83
für die 3. Zahlungstranche	798,17

¹ zur Verfügung stehende Mittel, basierend auf den vorgesehenen Mitteln zu Preisen von 2018 (das waren gesamt 672,5 Mrd. EUR; davon 312,5 Mrd. EUR für Zuschüsse und 360 Mrd. EUR für Darlehen)

² Auszahlungen für Zahlungstranchen erfolgten jeweils abzüglich eines Anteils der Vorschusszahlungen.

Quellen: Europäische Kommission; BMF

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Mai 2024 bis September 2024 die Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (**ÖARP**) beim Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**), bei der Buchhaltungsagentur des Bundes (in der Folge: **Buchhaltungsagentur**) und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (**FFG**).

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren,

- einen Überblick über die Abwicklung und den aktuellen Umsetzungsstand des ÖARP zu geben und
- die Aufgabenwahrnehmung des Finanzministeriums als zentrale nationale Koordinierungsstelle darzustellen und zu beurteilen, insbesondere
 - bei der Implementierung des Plans,
 - beim Monitoring der Maßnahmenumsetzung und der Zielerreichung,
 - bei den Abrechnungen mit der Europäischen Kommission und
 - bei der Verwaltung der benötigten Mittel für die Umsetzung des ÖARP.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2020 bis Ende Juni 2024. Soweit erforderlich berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums, z.B. den am 30. September 2024 eingereichten Zahlungsantrag.

(2) Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität sollten die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft abgedeckt, in den ökologischen und digitalen Wandel investiert und Strukturreformen vorangetrieben werden.

Der Europäische Rechnungshof befasste sich in mehreren Prüfungen mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (siehe Tabelle im Anhang B). Im Sonderbericht 2024/13 über die Ausschöpfung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität wies er auf Verzögerungen bei der Umsetzung hin, die z.B. aufgrund von Inflation, Versorgungsengpässen, länger dauernder Umsetzung der Maßnahmen sowie Unsicherheiten bei den spezifischen Durchführungsvorschriften entstanden waren. Die Auszahlung der Mittel an die Mitgliedstaaten spiegelte nicht unbedingt die Anzahl und Bedeutung der damit verbundenen Meilensteine wider und die ARF-Verordnung¹ sehe keine Möglichkeit vor, Mittel im Zusammenhang mit bereits erreichten Meilensteinen wieder einzuziehen.

¹ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität

(3) Die Prüfung des RH leistet einen Beitrag zur Umsetzung mehrerer nachhaltiger Entwicklungsziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen, u.a. zu

- Ziel 7 – Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern;
- Ziel 8 – ein dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern;
- Ziel 9 – eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen sowie
- Ziel 13 – umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen.

(4) Zu dem im März 2025 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Buchhaltungsagentur im April 2025 und das Finanzministerium im Juni 2025 Stellung. Die FFG enthielt sich mit Schreiben vom April 2025 der Stellungnahme. Von den für die FFG zuständigen Bundesministerien nahm das Bundesministerium für Innovation, Mobilität und Infrastruktur das Prüfungsergebnis zur Kenntnis; das Bundesministerium für Wirtschaft, Energie und Tourismus teilte mit, dass es in Bezug auf die Themen des Prüfungsergebnisses nicht die Eigentümervertretung ausübe.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das Finanzministerium im September 2025.

(5) (a) Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme eingangs darauf hin, dass der Bericht aufgrund weiterer, inzwischen erfüllter und/oder demnächst abgeschlossener Meilensteine (z.B. Meilenstein 157) als nicht mehr aktuell zu betrachten sei und den gegenwärtigen Fortschritt nicht abbilde.

(b) Der RH erwiderte dazu dem Finanzministerium, dass Weiterentwicklungen nach dem überprüften Zeitraum und nach Abschluss der Prüfungshandlungen jeder Gebarungsüberprüfung inhärent sind. Die Erreichung weiterer Meilensteine ist jedenfalls positiv zu sehen. Zum Zahlungsantrag von Ende September 2024 wies der RH darauf hin, dass für diesen auch per 1. Juli 2025 noch keine Zahlung der EU ausgelöst werden konnte.

Ausgangslage

Bereitstellung der Mittel durch die EU

- 2.1 (1) Im Mai 2020 präsentierte die EU angesichts des Pandemie-bedingten Wirtschaftseinbruchs das Aufbauinstrument „NextGenerationEU (NGEU)“. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich darauf, dieses bis Ende 2026 zu begrenzen und schuldenbasiert zu finanzieren. Dazu wurden auf EU-Ebene der mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027, das Aufbauinstrument NextGenerationEU² und der Beschluss über das Eigenmittelsystem der EU inklusive der Ermächtigung an die Europäische Kommission (in der Folge: **Kommission**) für die Schuldenaufnahme gemeinsam diskutiert. Im Juli 2020 einigte sich der Europäische Rat und am 14. Dezember 2020 beschloss der Rat der EU³ die Schaffung des Aufbauinstruments NextGenerationEU; er ermächtigte die Kommission, 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 an den Kapitalmärkten aufzunehmen.

Der größte Anteil dieser 750 Mrd. EUR – insgesamt 672,5 Mrd. EUR – sollte über die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität (**ARF**) den Mitgliedstaaten

- als Zuschüsse (312,5 Mrd. EUR zu Preisen von 2018) oder
- als Darlehen (bis zu 360 Mrd. EUR zu Preisen von 2018)

verfügbar gemacht werden.

Das Finanzministerium schätzte, dass für Österreich (zu Preisen von 2018) etwa 12,077 Mrd. EUR an Tilgungskosten anfallen würden, denen 3,926 Mrd. EUR an Zuschüssen aus der NextGenerationEU gegenüberstanden. Es übermittelte diese Schätzung im Zusammenhang mit den Gesprächen des Rates der EU zu den schuldenfinanzierten NextGenerationEU-Mitteln im Juli 2020 dem Bundeskanzleramt.

Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (in der Folge: **ARF-Verordnung**) im Februar 2021 war nicht geklärt, wie die einzelnen Mitgliedstaaten der EU letztlich in welchem Ausmaß die im Rahmen der Initiative NextGenerationEU vergebenen Zuschüsse finanzieren werden müssen. Festgelegt war lediglich, dass die Tilgung bis spätestens 31. Dezember 2058 erfolgen sollte. Zudem galt bis 2058

² Die Aufbau- und Resilienzfazilität galt, mit einem Anteil von 90 %, als Herzstück der NextGenerationEU. Die übrigen 10 % der NextGenerationEU-Mittel wurden im Rahmen anderer EU-Programme eingesetzt, z.B. der Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU), Horizont Europa, InvestEU, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums oder Fonds für einen gerechten Übergang.

³ Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom; Art. 5

eine außerordentliche Erhöhung der Eigenmittelobergrenze⁴ um 0,6 % auf höchstens 2 % des Bruttonationaleinkommens der EU. Im Fall einer Unterdeckung des EU-Haushalts hatten die Mitgliedstaaten die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um Zahlungsverpflichtungen für das Aufbauinstrument nachzukommen, falls die EU auch durch sonstige Maßnahmen die Mittel nicht aufbringen konnte.

(2) Im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine sah die Kommission im Februar 2023 eine Unterstützung für sogenannte „REPowerEU“-Maßnahmen vor. Diese sollten z.B. helfen, Energie einzusparen, die Energieversorgung zu diversifizieren sowie fossile Brennstoffe zu ersetzen. Die Finanzierung erfolgte hauptsächlich aus Mitteln der Aufbau- und Resilienzfazilität, die für Darlehen vorgesehen waren, aber nicht beansprucht wurden (rd. 220 Mrd. EUR). Diese konnten nun als Darlehen im Rahmen von REPowerEU-Maßnahmen verwendet werden. Zusätzliche Mittel stammten aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des Emissionshandelssystems (20 Mrd. EUR), die als Zuschüsse verwendet wurden. Weiters konnten die Mitgliedstaaten Mittel aus anderen EU-Fonds (z.B. dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung oder dem Europäischen Fonds für die ländliche Entwicklung) auf REPowerEU übertragen.⁵

(3) Österreich entschied sich, die maximal möglichen Zuschüsse in Höhe von 3,961 Mrd. EUR aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in Anspruch zu nehmen. Das Finanzministerium reichte den ÖARP im April 2021 bei der Kommission ein. Einen überarbeiteten und mit REPowerEU-Maßnahmen ergänzten Plan reichte es im Juli 2023 nach.

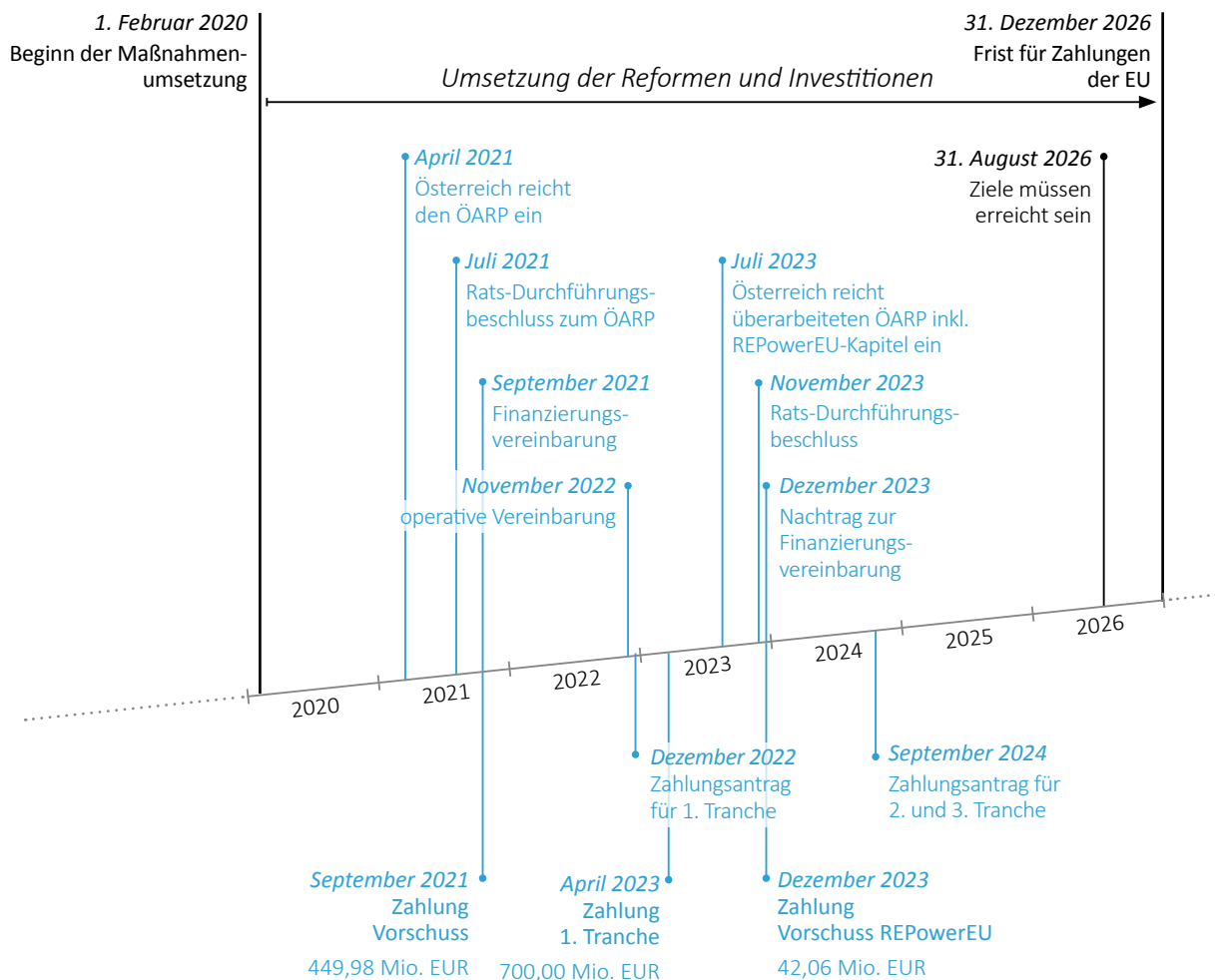
Bis September 2024 erhielt Österreich insgesamt 1,192 Mrd. EUR aus zwei Vorschusszahlungen sowie einer Zahlung für den einzigen bis September 2024 eingereichten Zahlungsantrag. Am 30. September 2024 reichte Österreich einen weiteren Zahlungsantrag für die zweite und dritte Zahlungstranche bei der Kommission ein.

⁴ Der Haushalt der EU wird zu einem großen Teil aus Eigenmitteln finanziert. Die Eigenmittel auf Basis des nationalen Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten machen den größten Anteil der Eigenmittel aus, weshalb bei einer Erhöhung der Eigenmittelobergrenze höhere EU-Beitragszahlungen für Österreich zu erwarten sind. Die jährlichen Einnahmen müssen die jährlichen Ausgaben vollständig decken, da ein Haushaltsdefizit nicht zulässig ist. Der Beschluss über das Eigenmittelsystem wird vom Rat der EU einstimmig unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments gefasst und bedarf der Ratifizierung durch jeden Mitgliedstaat.

⁵ Österreich schichtete keine EU-Mittel aus anderen Fonds für den ÖARP um.

Der zeitliche Rahmen und der bisherige Ablauf der Umsetzung des ÖARP stellen sich wie folgt dar (vereinfachte Darstellung):

Abbildung 3: Zeitlicher Rahmen und Ablauf der Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP)



Quelle: BMF; Darstellung: RH

2.2 Der RH hielt fest, dass sich Österreich entschied, die maximal möglichen Zuschüsse in Höhe von 3,961 Mrd. EUR aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in Anspruch zu nehmen. Er wies darauf hin, dass die künftigen Zahlungsverpflichtungen von Österreich an die EU aufgrund der Tilgungskosten deutlich höher ausfallen könnten als die möglichen Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in Höhe von 3,961 Mrd. EUR.

Der RH merkte kritisch an, dass mit dem Beschluss der Schuldenaufnahme für die NextGenerationEU-Mittel keine verbindlichen Daten dazu vorlagen, wie hoch die von den Mitgliedstaaten zu tragenden Kosten für die Tilgungen sein werden.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass die EU-Mitgliedstaaten im Sinne der Transparenz rasch einen verbindlichen Tilgungsplan vereinbaren.

- 2.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein verbindlicher Tilgungsplan im Rahmen des mehrjährigen EU-Finanzrahmens (Anmerkung RH: ab 2028) entwickelt würde. An dessen Verhandlungen wirke das Finanzministerium zwar stark mit, die Federführung liege aber gemäß Bundesministeriengesetz 1986⁶ beim Bundeskanzleramt.

Gewährung der Mittel durch die EU

- 3 (1) Für die Gewährung der Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität wendete die Kommission ein neues Modell an, bei dem die Zahlung der EU-Mittel an die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten (in der Folge: **Meilensteine**) geknüpft war.⁷ Dazu hatten die EU-Mitgliedstaaten nationale Aufbau- und Resilienzpläne mit Investitionsmaßnahmen und Reformmaßnahmen (das waren z.B. gesetzliche Regelungen) sowie mit Meilensteinen zu diesen Maßnahmen zu erstellen, die bis spätestens Herbst 2026 zu erreichen waren. Die Zahlung der EU-Mittel hing ausschließlich vom Erreichen der definierten Meilensteine ab, unabhängig davon, wie die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Maßnahmen finanzierten.

Im Unterschied dazu basierten die herkömmlichen Modelle auf der Erstattung von Zahlungen an Leistungsempfänger, die der Kommission nachzuweisen waren. Dadurch war in diesen Modellen konkret nachvollziehbar, welche zunächst aus nationalen Mitteln vorfinanzierten Zahlungen letztlich aus EU-Mitteln erfolgten.

Eine solche Zuordnung war mit dem neuen Modell nicht möglich. Es konnte der Fall eintreten, dass über die geplanten ARF-Mittel hinaus noch nationale Mittel eingesetzt werden mussten, um bestimmte Meilensteine zu erreichen. Umgekehrt konnten Meilensteine erreicht worden sein, ohne dass alle dafür geplanten ARF-Mittel ausgegeben werden mussten. Ein Konzept für eine Übersicht über die tatsächlich aufgewendeten ARF-Mittel bzw. die tatsächlich aufgewendeten nationalen Mittel, um Meilensteine für die einzelnen Maßnahmen im ÖARP zu erreichen, lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. Das Finanzministerium plante, nach finaler

⁶ BGBl. 76/1986 i.d.g.F.

⁷ Solche Finanzierungen konnten seit der Überarbeitung der EU-Haushaltsordnung im Jahr 2018 erfolgen; siehe Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) 1303/2013, (EU) 1304/2013, (EU) 1309/2013, (EU) 1316/2013, (EU) 223/2014, (EU) 283/2014 und des Beschlusses 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) 966/2012 (Art. 125 Abs. 1).

Umsetzung des ÖARP die jeweils aufgewendeten ARF-Mittel und nationalen Mittel darzustellen.

(2) Im Zuge der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne durch die Mitgliedstaaten ergaben sich – insbesondere auch aufgrund der Anwendung des neuen Modells – Herausforderungen und wesentliche Fragestellungen. Die Kommission ergänzte bzw. konkretisierte die Regelungen für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität, um diesen Herausforderungen und Fragestellungen zu begegnen; z.B. legte sie im Jahr 2023 ein Schema zur finanziellen Bewertung von Meilensteinen vor.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden jedoch noch Unklarheiten zu maßgeblichen Themen, z.B. welche Auswirkungen es hatte, wenn der Mitgliedstaat bereits erreichte Meilensteine wieder zurücknahm, für die aber infolge der Meilenstein-Erreichung bereits Zuschüsse geflossen waren; oder welche objektiven Umstände die Kommission anerkennen würde, aufgrund derer die Mitgliedstaaten ihre Aufbau- und Resilienzpläne ändern bzw. neue Pläne vorschlagen konnten, wenn die ursprünglichen Pläne nur mehr teilweise oder nicht mehr durchführbar waren. Die Kommission konkretisierte wesentliche Vorgaben und Vorgangsweisen erst im Lauf des Umsetzungsprozesses.

(3) Die teilweise unzureichenden Regelungen und das neue Finanzierungsmodell für die Aufbau- und Resilienzfazilität führten u.a. zu einem laufenden, intensiven Abstimmungsbedarf zwischen der Koordinierungsstelle im Finanzministerium bzw. den den ÖARP implementierenden Ministerien und der Kommission.

Daneben war die nationale Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität bzw. des ÖARP teilweise verbesserungswürdig. Zusammenfassend stellte der RH insbesondere folgende Schwächen fest:

- Die Koordinierungsstelle im Finanzministerium dokumentierte wesentliche Entscheidungen nicht aktenmäßig; diese waren dadurch teilweise nicht nachvollziehbar und intransparent. Das betraf z.B. die Entscheidung, wer für die Koordinierung der Aufbau- und Resilienzfazilität zuständig war, weiters Entscheidungen im Planungsprozess zur Erstellung des ÖARP (etwa welche Stellen einbezogen werden sollten) und Entscheidungen zu den Inhalten des ÖARP (ob und in welchem Ausmaß bereits budgetierte Maßnahmen aufgenommen werden sollten, welche Reformen aufzunehmen waren usw.). Auch relevante Ergebnisse aus der Abstimmung mit der Kommission waren teilweise nicht transparent dokumentiert ([TZ 6](#), [TZ 9](#), [TZ 10](#) und [TZ 11](#)).
- Das Kontrollsystem war anfänglich unzureichend und musste nachgebessert werden, weil z.B. die Darstellung zur Verwendung der Transparenzdatenbank nicht vollumfänglich den rechtlichen Gegebenheiten entsprach ([TZ 17](#)).

- Die implementierenden Ministerien definierten die Meilensteine teilweise unzweckmäßig und erreichten die Meilensteine zum Teil nicht oder verspätet. Das Finanzministerium konnte dadurch Zahlungsanträge nicht entsprechend dem vorgesehenen Zeitplan bei der Kommission einreichen. Dadurch war eine längere nationale Vorfinanzierung erforderlich. Das Finanzministerium reichte Ende September 2024 einen Zahlungsantrag für die zweite und dritte Zahlungstranche bei der Kommission ein – allerdings waren nicht alle der hierfür erforderlichen Meilensteine erreicht (TZ 20, TZ 21, TZ 26, TZ 28).
- Das Finanzministerium hatte kein Konzept entwickelt, um die tatsächlich aufgewendeten ARF-Mittel bzw. nationalen Mittel, die zur Erreichung der Meilensteine für die einzelnen Maßnahmen im ÖARP erforderlich waren, umfassend darzustellen. Eine Information über die nationalen Kosten für den ÖARP war auch nicht Teil einer Berichterstattung an den Nationalrat (TZ 24, TZ 25).

Rechtliche Grundlagen und Systematik

- 4.1 (1) Zentrale rechtliche Basis der Aufbau- und Resilienzfazilität und der von den Mitgliedstaaten für deren Umsetzung zu erstellenden Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) war die ARF-Verordnung. Sie wurde im Jahr 2023 um das REPowerEU-Kapitel ergänzt.⁸

Mit den Mitteln der Aufbau- und Resilienzfazilität sollten die Mitgliedstaaten der EU Maßnahmen finanzieren, um

- Wirtschaft und Gesellschaft im Einklang mit den Prioritäten der EU nachhaltiger und krisenfester zu machen und sie auf den grünen Wandel und das digitale Zeitalter vorzubereiten,
- die Herausforderungen anzugehen, die in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters zur Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik festgestellt wurden,
- mit dem ergänzten REPowerEU-Plan auf die sozioökonomischen Schwierigkeiten und Störungen des globalen Energiemarkts infolge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine zu reagieren.

⁸ Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023. Mit dieser Verordnung erfolgte im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität eine Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (Emissionshandelsrichtlinie); z.B. wurde festgelegt, dass als außerordentliche und einmalige Maßnahme bis zum 31. August 2026 Emissionszertifikate versteigert werden, bis der Gesamtbetrag der Einnahmen aus dieser Versteigerung 20 Mrd. EUR erreicht hat. Diese Einnahmen werden der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Verfügung gestellt und im Einklang mit den Bestimmungen der ARF-Verordnung eingesetzt.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität sollte in sechs Politikbereichen wirken:

1. ökologischer Wandel,
2. digitaler Wandel,
3. intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, darunter wirtschaftlicher Zusammenhalt, Arbeitsplätze, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie ein gut funktionierender Binnenmarkt mit starken kleineren und mittleren Unternehmen (KMU),
4. sozialer und territorialer Zusammenhalt,
5. Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz, um u.a. die Krisenvorsorge und Krisenreaktionsfähigkeit zu erhöhen, und
6. Maßnahmen für die nächste Generation, Kinder und Jugendliche, z.B. Bildung und Kompetenzen.

Die Kommission führte die Aufbau- und Resilienzfazilität in direkter Mittelverwaltung⁹ durch. Sie wendete dafür ein neues Modell an, bei dem die Zahlung der EU-Mittel an die Mitgliedstaaten nicht an einen nachzuweisenden Zahlungsfortschritt an Leistungsempfänger geknüpft war, sondern an die Erreichung von Meilensteinen. Eine Kofinanzierung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität durch die Mitgliedstaaten war nicht vorgesehen. Die Mitgliedstaaten mussten sicherstellen, dass die Maßnahmen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität im Einklang mit dem EU-Recht und dem nationalen Recht durchgeführt wurden.

Neben der ARF-Verordnung regelte die Kommission Details für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität in Delegierten Verordnungen sowie Leitlinien zu unter-

⁹ Bei der direkten Mittelverwaltung ist die Europäische Kommission direkt für alle Schritte der Programmdurchführung verantwortlich (Veröffentlichung der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen, Bewertung der eingereichten Vorschläge, Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarungen, Überwachung der Projektdurchführung, Beurteilung der Ergebnisse, Zahlungen). Im Gegensatz dazu sind bei der geteilten Mittelverwaltung sowohl die Kommission als auch nationale Behörden in den Mitgliedstaaten (z.B. Ministerien und öffentliche Einrichtungen) für die Durchführung eines Programms zuständig (etwa 70 % der EU-Programme werden auf diese Weise verwaltet).

schiedlichen Themen, z.B. für die Erstellung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne.¹⁰

(2) Die Mitgliedstaaten hatten gemäß Art. 18 ARF-Verordnung der Kommission Aufbau- und Resilienzpläne vorzulegen. Diese hatten den inhaltlichen Vorgaben der Verordnung zu entsprechen (z.B. im Einklang mit den länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester) ebenso wie den strukturellen Vorgaben (z.B. Meilensteine samt indikativem Zeitplan für deren Erreichung, geschätzte Kosten für die Reformen und Investitionen).

Die Kommission bewertete die Aufbau- und Resilienzpläne nach Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz. Dabei stimmte sie unklare Punkte oder aus ihrer Sicht erforderliche Anpassungen mit den Mitgliedstaaten ab. Auf dieser Basis erstellte sie Vorschläge für die Umsetzung der Pläne, die die Reformen und Investitionen sowie Meilensteine und finanzielle Beiträge inklusive der Anpassungen beinhalteten.

Auf Grundlage der Bewertungen der Kommission billigte der Rat die Kommissionsvorschläge mittels Durchführungsbeschluss. Daraufhin war eine Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission abzuschließen. Zudem waren die Modalitäten und der Zeitplan für die Durchführung und Überwachung der Aufbau- und Resilienzpläne in einer operativen Vereinbarung zwischen Mitgliedstaat und Kommission zu regeln.

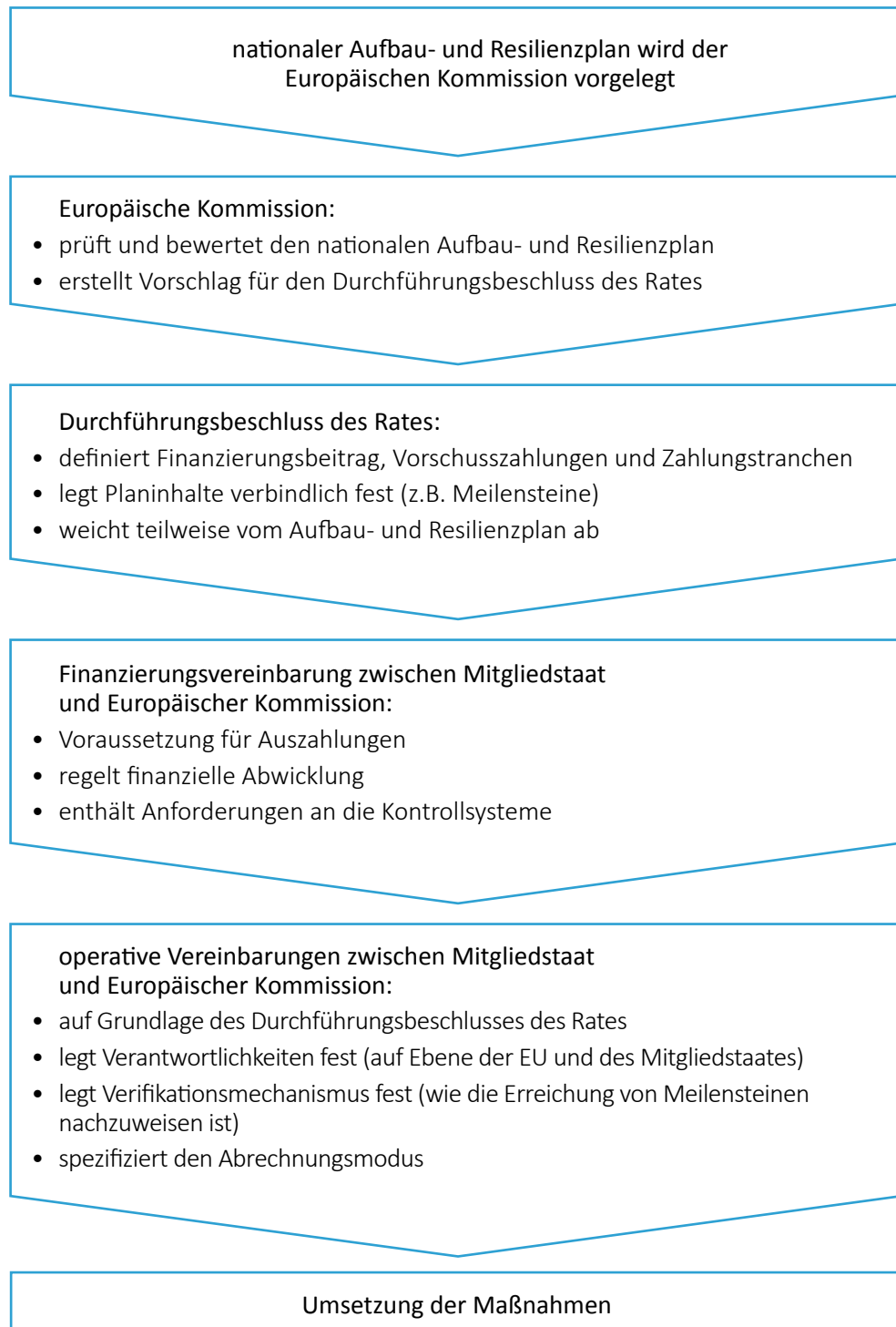
Die wesentlichen Eckpunkte und Schritte des in der ARF-Verordnung abgebildeten Modells stellten sich von der Planeinreichung bis zur Entscheidung der Kommission bzw. des Rates der EU wie folgt dar:

¹⁰ Delegierte Verordnung (EU) 2021/2105 der Kommission zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität durch die Festlegung einer Methodik für die Berichterstattung über Sozialausgaben

Delegierte Verordnung (EU) 2021/2106 der Kommission zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität durch die Festlegung der gemeinsamen Indikatoren und detaillierten Elemente des Aufbau- und Resilienzscoreboards

mehrere Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne, im Kontext von REPowerEU, zu Kontrollsystemen sowie zu den gemeinsamen Indikatoren

Abbildung 4: Aufbau- und Resilienzplan: Eckpunkte und Schritte bis zur Genehmigung der Maßnahmen



Quelle: BMF; Darstellung: RH

(3) Um die Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität abrufen zu können, mussten die in Tranchen zusammengefassten Meilensteine im Rahmen der Maßnahmenumsetzung erreicht worden sein. Nach Erreichen der Meilensteine war der Kommission ein ordnungsgemäß begründeter Antrag¹¹ auf Zahlung des finanziellen Beitrags zu übermitteln.

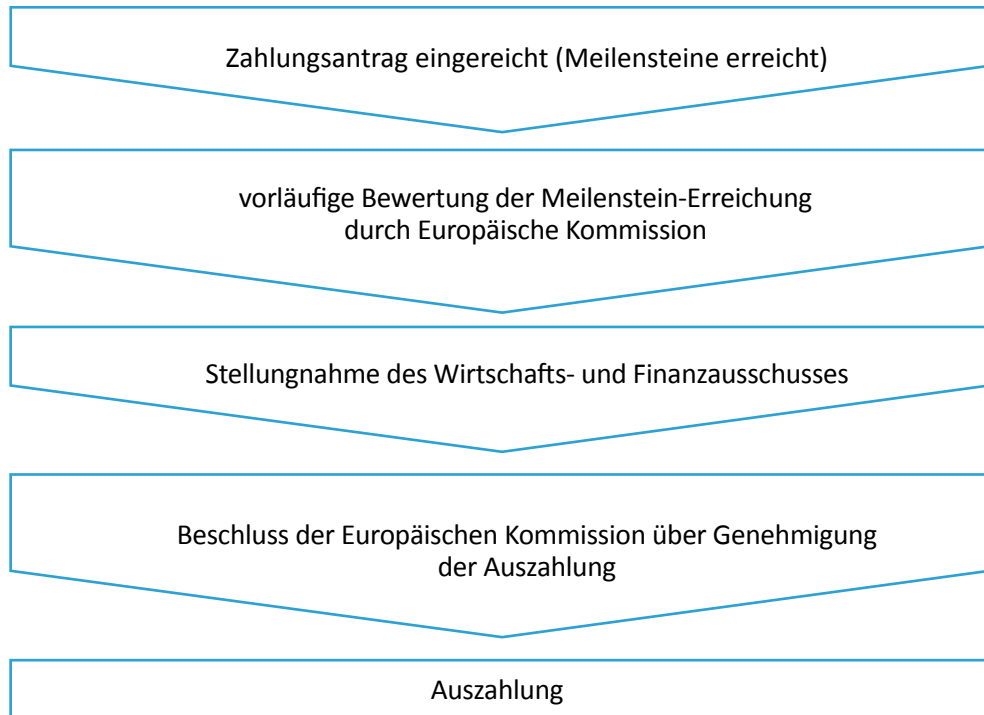
Die Kommission hatte innerhalb von zwei Monaten eine vorläufige Bewertung vorzunehmen, ob die Meilensteine gemäß Durchführungsbeschluss des Rates in zufriedenstellender Weise erreicht wurden. Dabei waren die Festlegungen der operativen Vereinbarung zu berücksichtigen.

War die vorläufige Bewertung positiv, legte die Kommission ihre Feststellungen dem Wirtschafts- und Finanzausschuss vor und ersuchte ihn um Stellungnahme. Im Fall einer positiven Gesamtbewertung erließ sie im Einklang mit der Haushaltsordnung der EU unverzüglich einen Beschluss zur Genehmigung der Auszahlung des finanziellen Beitrags.

¹¹ Diese konnten zweimal pro Jahr bei der Kommission eingereicht werden.

Die folgende Abbildung zeigt die wesentlichen Eckpunkte und Schritte des in der ARF-Verordnung abgebildeten Modells von der Einreichung eines Zahlungsantrags bis zur Zahlung der EU-Mittel:

Abbildung 5: Eckpunkte und Schritte der Zahlungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Stellte die Kommission fest, dass die Meilensteine nicht in zufriedenstellender Weise erreicht wurden, setzte sie die Zahlung ganz oder teilweise aus. Der Mitgliedstaat konnte innerhalb eines Monats nach Übermittlung der Bewertung Stellung nehmen.

Die Aussetzung war aufzuheben, wenn der Mitgliedstaat innerhalb von sechs Monaten die erforderlichen Maßnahmen traf, um eine zufriedenstellende Erreichung der Meilensteine sicherzustellen. Andernfalls war, nachdem dem Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden war, der finanzielle Beitrag anteilig zu kürzen.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass die Kommission die Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität direkt verwaltete und für die Abwicklung ein neues Modell anwendete. Dieses Modell orientierte sich an der Erreichung von Meilensteinen, die zu den umzusetzenden Maßnahmen definiert waren. Die Mitgliedstaaten mussten sicherstellen, dass die Umsetzung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne im Einklang mit dem EU-Recht und dem nationalen Recht erfolgte.

Für die Umsetzung gegenüber der EU galten

- ein Durchführungsbeschluss des Rates zum Aufbau- und Resilienzplan,
- eine Finanzierungsvereinbarung und
- eine operative Vereinbarung mit der Kommission.

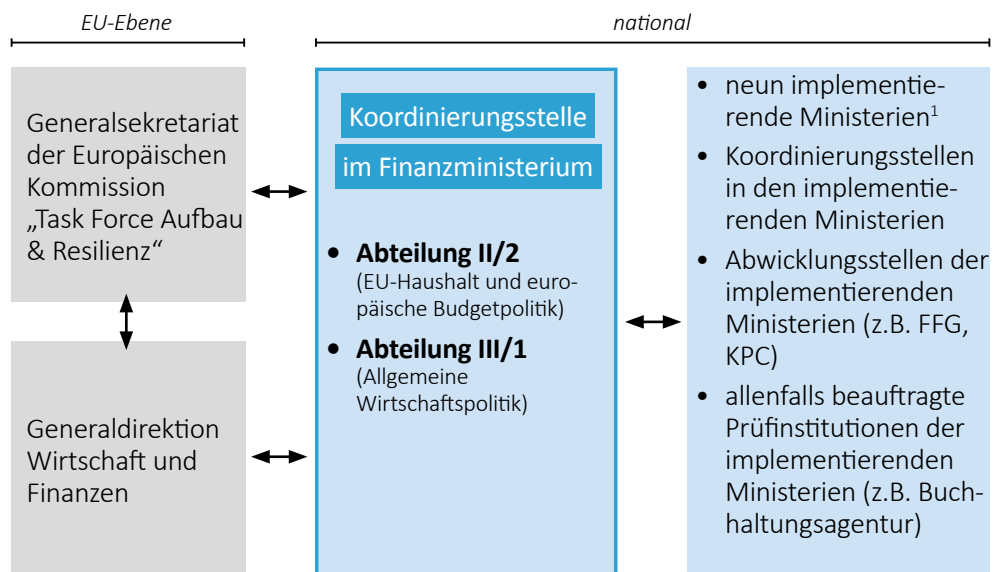
Bestimmte Aspekte zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne waren in diesen sowie in weiteren Dokumenten der Kommission geregelt, z.B. in Delegierten Verordnungen und Leitlinien. Der RH verwies auf die dadurch entstehende Komplexität der Vorgaben.

Akteure und Koordinierung des ÖARP

Beteiligte Stellen

5 (1) In die Umsetzung des ÖARP waren maßgeblich folgende Stellen eingebunden:

Abbildung 6: Maßgebliche Stellen zur Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP)



¹ Die neun implementierenden Ministerien waren:
 Bundesministerium für Finanzen
 Bundeskanzleramt
 Bundesministerium für Justiz
 Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
 Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
 Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport
 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (bis Bundesministeriengesetz-Novelle 2022: Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus)
 Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
 Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (mit Bundesministeriengesetz-Novelle 2022: Zusammenlegung des Bundesministeriums für Arbeit und des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort)

FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
 KPC = Kommunalkredit Public Consulting GmbH

Quelle: BMF; Darstellung: RH

(2) Auf Ebene der Kommission steuerten zwei Bereiche die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit: im Generalsekretariat die eigens eingerichtete Stelle „Task Force Aufbau & Resilienz“ und – in enger Zusammenarbeit mit dieser – die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen.

Im Finanzministerium war die zentrale Koordinierungsstelle eingerichtet. Sie war Ansprechstelle für die Kommission und auf nationaler Ebene für die Koordinierung und Überwachung der wirksamen Umsetzung der ÖARP-Maßnahmen und der Erreichung der Ziele verantwortlich. Die Koordinierungsstelle war in den Austausch zwischen der Kommission und den implementierenden Ministerien grundsätzlich immer eingebunden, z.B. bei Fragen zu den Inhalten des ÖARP, wie zu den Maßnahmen, Meilensteinen oder zum Kontrollsystem, oder bei Fragen zum Umsetzungsstand (siehe auch TZ 7 bis TZ 9).

Mehrere Ministerien waren für die Implementierung der Maßnahmen des ÖARP zuständig. Sie setzten die Maßnahmen selbst um oder beauftragten Abwicklungsstellen, wie die FFG bei der Maßnahme zum Breitbandausbau.

Die implementierenden Ministerien prüften mit sogenannten Systemprüfungen ihre Kontrollsysteme und mit sogenannten Substanzprüfungen, ob Meilensteine nachweislich erreicht wurden (siehe auch TZ 30). Teilweise führten sie diese Prüfungen selbst durch, teilweise beauftragten sie externe Stellen damit, z.B. Wirtschaftsprüfungsunternehmen oder die Buchhaltungsagentur; teilweise prüften auch die Internen Revisionen der implementierenden Ministerien oder der Abwicklungsstellen.

Die implementierenden Ministerien richteten eigene Koordinierungsstellen ein, die insbesondere an den Besprechungen mit der zentralen Koordinierungsstelle teilnahmen.

Einrichtung der zentralen Koordinierungsstelle im Finanzministerium

- 6.1 (1) Im September 2020 informierte das Generalsekretariat der Kommission die ständige Vertretung Österreichs bei der EU, dass sich der Europäische Rat im Juli 2020 auf das Aufbauinstrument „NextGenerationEU“ geeinigt hatte und dass Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament stattfanden, um die Arbeiten an den Rechtsakten abzuschließen.

Das Generalsekretariat der Kommission ersuchte Österreich um Bekanntgabe einer zentralen Kontaktstelle. Es wies darauf hin, dass die im Generalsekretariat eingerichtete „Task Force Aufbau & Resilienz“ in enger Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit steuert.

(2) Gemäß Bundesministeriengesetz 1986 war das Bundeskanzleramt für grundsätzliche Angelegenheiten der Mitgliedschaft Österreichs bei der EU zuständig, darunter für die Koordination in Angelegenheiten der EU sowie in Angelegenheiten des Europäischen Rates, für die wirtschaftliche Koordination einschließlich der Koordination der Maßnahmen zur Umsetzung der wirtschaftspolitischen Beschlüsse des Europäischen Rates und des Euro-Gipfels¹², für die Koordination von Grundsatzfragen des europäischen Haushalts inklusive des mehrjährigen Finanzrahmens und für die zusammenfassende Behandlung der europäischen Strukturpolitik.

Im Oktober 2020 legte der Generalsekretär des Finanzministeriums fest, dass die Federführung für die Aufbau- und Resilienzfazilität beim Büro des Generalsekretariats unter Beteiligung der beiden Abteilungen II/2 (EU-Haushalt und europäische Budgetpolitik) und III/1 (Allgemeine Wirtschaftspolitik) der Zentralstelle im Finanzministerium lag. Er informierte die Kommission per E-Mail, dass die Erstellung des ÖARP dem Finanzministerium obliege und die Gesamtkoordination dem Generalsekretär zukomme. Für Fragen zur Budgetierung und Umsetzung des ÖARP nannte er die Abteilungsleitung II/2, für technische und wirtschaftliche Fragen die Abteilungsleitung III/1.

Weder die Festlegungen des Generalsekretärs noch die Kommunikation mit der Kommission waren im ELAK dokumentiert.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass der Generalsekretär des Finanzministeriums im Oktober 2020 die Federführung für die Aufbau- und Resilienzfazilität beim Büro des Generalsekretariats unter Beteiligung der beiden Abteilungen II/2 (EU-Haushalt und europäische Budgetpolitik) und III/1 (Allgemeine Wirtschaftspolitik) der Zentralstelle festlegte. Er wies kritisch darauf hin, dass die Rolle des Finanzministeriums im Zusammenhang mit der Erstellung des ÖARP nur eingeschränkt aus dem Bundesministeriengesetz 1986 ableitbar war, da die Koordinierung der allgemeinen Regierungspolitik und die EU-Angelegenheiten grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundeskanzleramts lagen.

Der RH kritisierte, dass weder die Festlegungen des Generalsekretärs noch die Kommunikation mit der Kommission im ELAK veraktet waren. Die Entscheidungsprozesse und Entscheidungen waren dadurch nicht transparent dokumentiert. Der RH erachtete es im Sinne einer ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Verwaltungsführung¹³ für unabdingbar, zumindest wesentliche Entscheidungen aktenmäßig zu dokumentieren.

¹² Der Euro-Gipfel ist eine Zusammenkunft der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Ziel ist es, politische Leitlinien zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion vorzugeben.

¹³ im Sinne der Büroordnung, erlassen aufgrund § 12 Bundesministeriengesetz 1986

Der RH empfahl dem Finanzministerium, wesentliche Entscheidungen (insbesondere solche mit weitreichenden finanziellen Auswirkungen) hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungsverantwortlichen aktenmäßig zu dokumentieren.

- 6.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums seien alle relevanten Schritte im Zusammenhang mit Einreichung und Durchführung des ÖARP aktenmäßig erfasst.
- 6.4 Der RH verwies auf die im ELAK nicht verakteten Festlegungen des Generalsekretärs in Bezug auf die Federführung für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit sowie die Kommunikation mit der Kommission dazu und verblieb bei seiner Empfehlung.

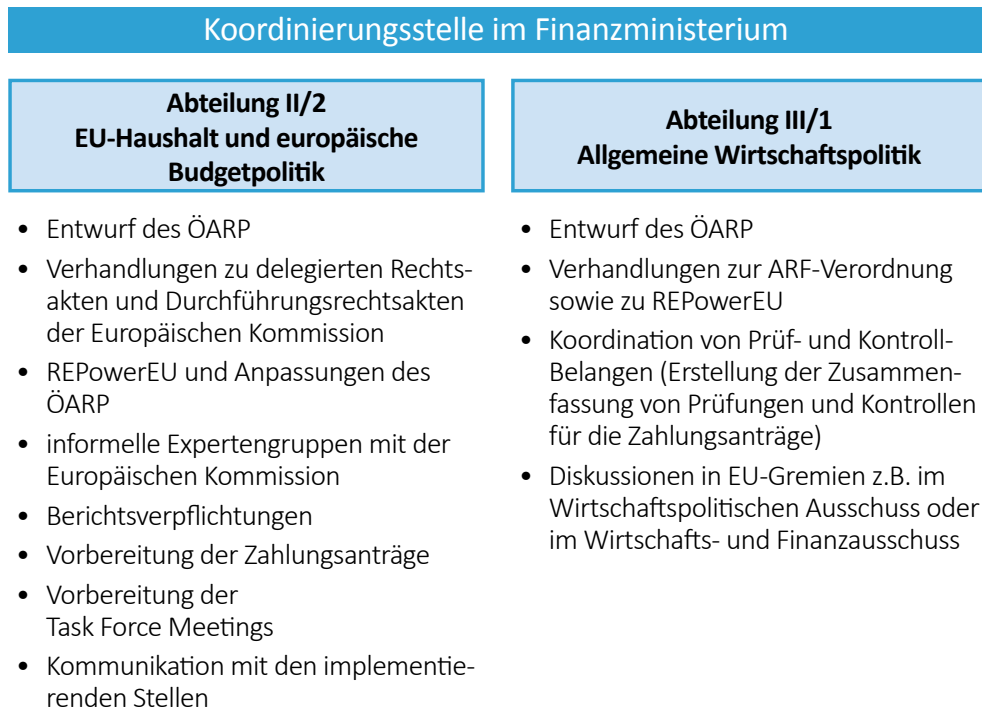
Aufgaben der zentralen Koordinierungsstelle

- 7.1 (1) Die Koordinierungsstelle erstellte u.a. den ÖARP, unterstützte die implementierenden Ministerien bei der Definition geeigneter Meilensteine und bei der Abstimmung mit der Kommission darüber, wie die Erreichung der Meilensteine nachzuweisen war. Sie monitorte die Umsetzung des ÖARP und koordinierte externe Prüfungen und Besprechungen auf EU-Ebene.

Weiters nahm sie an Diskussionen zu den Plänen und Zahlungsanträgen der Mitgliedstaaten in den EU-Gremien teil, z.B. im Wirtschaftspolitischen Ausschuss oder im Wirtschafts- und Finanzausschuss. Im Fall von Unregelmäßigkeiten hatte die Koordinierungsstelle diese an die Europäische Staatsanwaltschaft bzw. an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung zu melden.

Die Organisation und Aufgabenverteilung zwischen den zwei involvierten Abteilungen des Finanzministeriums stellten sich gemäß Angaben des Finanzministeriums wie folgt dar:

Abbildung 7: Organisation und Aufgaben der zentralen Koordinierungsstelle im Finanzministerium



ARF = Aufbau- und Resilienzfazilität
 ÖARP = Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan

Quelle: BMF; Darstellung: RH

Beide Abteilungen waren in die Erstellung des ÖARP und in Verhandlungen zu den rechtlichen Regelungen involviert. Ansonsten nahm die Abteilung II/2 die allgemeinen Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des ÖARP wahr, die Abteilung III/1 insbesondere Aufgaben im Zusammenhang mit dem Kontrollsystem.

In der Geschäfts- und Personaleinteilung¹⁴ des Finanzministeriums war die Koordination der budgetären Umsetzung des ÖARP der Abteilung II/2 zugeordnet. Eine weitere Bezugnahme auf die Aufbau- und Resilienzfazilität bzw. den ÖARP enthielt die Geschäfts- und Personaleinteilung nicht.

¹⁴ Stand August 2024

(2) Mit der Kommission bzw. auf nationaler Ebene waren folgende regelmäßige Kommunikationsprozesse eingerichtet:

- Die operative Vereinbarung sah vierteljährliche bilaterale Gespräche zwischen der Koordinierungsstelle und der Kommission vor, sogenannte Quartalsgespräche. Dabei wurden u.a. Informationen zur Umsetzung des ÖARP, allfällige Verzögerungen, Ergebnisse von Prüfungen, Zeitpläne für Zahlungsanträge sowie allenfalls erforderliche Anpassungen der operativen Vereinbarung besprochen.
- Zweimal im Jahr fanden diese Quartalsgespräche zusammen mit Treffen im Rahmen des Europäischen Semesters statt, die das Bundeskanzleramt organisierte. Diese Treffen fokussierten auf inhaltliche Fragestellungen, z.B. welche Wirkung Österreich von den Investitionen und Reformen im ÖARP auf die Treibhausgas-Emissionen¹⁵ erwartete.
- Eine einmal jährliche, von der Kommission und der Koordinierungsstelle organisierte Veranstaltung mit Beteiligung zusätzlicher relevanter Stakeholder zielte darauf ab, Komplementarität, Synergie und Kohärenz zwischen der Umsetzung des ÖARP und anderen EU-Programmen zu diskutieren.¹⁶
- Auf nationaler Ebene informierte die Koordinierungsstelle in vierteljährlichen Treffen die Koordinatorinnen und Koordinatoren der implementierenden Ministerien¹⁷. Sie berichtete dabei über aktuelle Änderungen und Ergänzungen auf EU-Ebene, z.B. zu Kontrollthemen, zur finanziellen Bewertung von Meilensteinen, zu Publizitätsverpflichtungen oder Berichtspflichten, sowie über vorgesehene nächste Zahlungsanträge oder Änderungen des ÖARP.

Der intensive, laufende Austausch erfolgte z.B. telefonisch oder über E-Mail. Er war von der Koordinierungsstelle nicht veraktet.

Die Koordinierungsstelle fertigte zu den Quartalsgesprächen keine Protokolle an. Sie verwies darauf, dass die formale Berichterstattung zur Meilenstein-Erreichung und zu den Wirkungsindikatoren über das von der Kommission eingerichtete elektronische System „FENIX“¹⁸ erfolge – öffentlich einsehbare Daten – und die Dokumentationsanforderungen für Zahlungsanträge und Änderungen des ÖARP ohnehin sehr umfangreich seien.

¹⁵ z.B. Kohlendioxid, Ozon, Methan, Distickstoffoxid

¹⁶ gemäß Art. 28 der ARF-Verordnung und der operativen Vereinbarung

¹⁷ Eine Liste der Koordinatorinnen und Koordinatoren der Ministerien war auf der Website des Bundeskanzleramts veröffentlicht. An den Treffen nahmen, abhängig von den angekündigten Themen, unterschiedliche Koordinatorinnen und Koordinatoren der Ministerien teil, durchschnittlich rd. 15 Personen.

¹⁸ Die Datenbank FENIX wurde von der Europäischen Kommission zur Überwachung der Fortschritte bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne eingerichtet.

(3) Neben dem regelmäßig vorgesehenen Austausch waren ergänzende Besprechungen in größerem Rahmen möglich. So fand im Dezember 2023 eine bilaterale Besprechung zu Kontrollthemen statt, an der neben der Koordinierungsstelle und der Kommission auch die Buchhaltungsagentur teilnahm. Dabei wurden u.a. der Prüfplan der Buchhaltungsagentur und der Europäischen Kommission für das Jahr 2024 besprochen.

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass die Geschäfts- und Personaleinteilung des Finanzministeriums nur einzelne Aspekte der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung der zwei Abteilungen des Finanzministeriums abbildete, die in die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit bzw. des ÖARP involviert waren. Die Organisation und Aufgabenverteilung zwischen den beiden Abteilungen stellte das Finanzministerium gegenüber dem RH dar, sie war darüber hinaus nicht nachvollziehbar und nicht transparent festgehalten.

Der RH kritisierte, dass das Finanzministerium auch wichtige Eckdaten zur Kommunikation mit der Kommission nicht veraktete, was dem Grundsatz der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns widersprach. Er verwies auf seine Empfehlung in [TZ 9](#), die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen – z.B. im Planungsprozess und bei den Entscheidungen zum ÖARP – und zur Dokumentation durchgängig den ELAK zu nutzen.

[Der RH empfahl dem Finanzministerium, in seiner Geschäfts- und Personaleinteilung die faktischen Zuständigkeiten zutreffend darzulegen.](#)

- 7.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sehe es – sollten aufgrund der Feststellungen des RH Änderungen in der Textierung insbesondere der Aufgaben einzelner Organisationseinheiten erforderlich sein – entsprechenden Textvorschlägen der Fachsektionen entgegen; diese würden dann nach Prüfung auf allfällige Redundanzen mit anderen Organisationseinheiten selbstverständlich bei der nächsten Verlautbarung der Geschäfts- und Personaleinteilung aufgenommen.

Erstellung des ÖARP

8.1 (1) Die Koordinierungsstelle begann im September 2020 mit ersten Überlegungen und Vorarbeiten zur Erstellung des ÖARP. Sie warf zu Beginn des Planungsprozesses grundlegende strategische Fragestellungen auf, z.B.

- ob die Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Budgetkonsolidierung oder zur Ausgabenausweitung genutzt werden sollten und in welchen Jahren,
- ob wenige große oder viele kleine Projekte angeführt werden sollten,
- wie die Sozialpartner und andere Stakeholder bei der Planerstellung eingebunden werden sollten oder
- wie mit den Ländern und Gemeinden umgegangen werden sollte.

Die Entscheidungsprozesse und finalen Entscheidungen dazu waren nicht dokumentiert.

(2) Die Koordinierungsstelle erarbeitete im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität und dem ÖARP Ministerratsvorträge samt Beschlussvorlagen, die nach Beschluss veröffentlicht wurden. Die folgende Tabelle gibt Eckpunkte daraus wieder:

Tabelle 1: Eckpunkte der Ministerratsvorträge im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und dem Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP)

Datum	Inhalt der Ministerratsvorträge (Auszug)
19. Februar 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Beauftragung des Finanzministeriums mit Erstellung des ÖARP in enger Abstimmung mit BMK • Koordinierung und Einbindung aller relevanten Stellen durch die Bundesministerin für EU und Verfassung¹ • Vorschläge der zuständigen Ressorts an das Finanzministerium und die Bundesministerin für EU und Verfassung • Mindestziele 37 % für Klimaschutz und 20 % für Digitales sollten übertroffen werden • Vorlage ÖARP durch Bundesregierung bis 30. April 2021
30. April 2021	<ul style="list-style-type: none"> • ÖARP samt Anhängen durch Bundesregierung zustimmend zur Kenntnis genommen • Übermittlung ÖARP an Nationalrat und Europäische Kommission sowie Veröffentlichung
30. April 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung eingehender ARF-Mittel und Budget-Controlling obliegen Finanzministerium • Ressorts wickeln ÖARP in ihrem Zuständigkeitsbereich ab • Kontrollsystem des ÖARP zustimmend zur Kenntnis genommen • Ressorts werden Berichte zum Kontrollsystem dem Finanzministerium bis 31. Mai 2021 übermitteln
10. September 2021	<ul style="list-style-type: none"> • positive Beurteilung ÖARP durch Europäische Kommission und Durchführungsbeschluss des Rates (ECOFIN) zur Kenntnis genommen • Abschluss Finanzierungsabkommen mit Europäischer Kommission durch Finanzministerium • implementierende Ministerien werden im Durchführungsbeschluss des Rates zum ÖARP sowie im Finanzierungsabkommen angeführte Pflichten (z.B. fristgerechte Erreichung Meilensteine, Sicherstellung Vorgaben gemäß Art. 22 ARF-Verordnung) umsetzen

Datum	Inhalt der Ministerratsvorträge (Auszug)
18. November 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Abschluss operativer Vereinbarung mit Europäischer Kommission durch Finanzministerium • implementierende Ministerien werden Pflichten aus operativer Vereinbarung (z.B. Berichtspflichten über Fortschritte) umsetzen • Stellung 1. Zahlungsantrag an Europäische Kommission nach Erfüllung der ersten 44 Meilensteine
14. Juli 2023	<ul style="list-style-type: none"> • geänderter ÖARP (inklusive REPowerEU-Kapitel) zustimmend zur Kenntnis genommen sowie Übermittlung an Europäische Kommission und Veröffentlichung
5. Dezember 2023	<ul style="list-style-type: none"> • positive Beurteilung des geänderten ÖARP durch Europäische Kommission und Durchführungsbeschluss des Rates (ECOFIN) zur Kenntnis genommen • Abschluss Finanzierungsabkommen mit Europäischer Kommission durch Finanzministerium • implementierende Ministerien werden die im Durchführungsbeschluss zum geänderten ÖARP sowie im Finanzierungsabkommen angeführten Pflichten (z.B. fristgerechte Erreichung, Sicherstellung Vorgaben gemäß Art. 22 ARF-Verordnung) umsetzen
10. September 2024	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung operativer Vereinbarung an geänderten ÖARP und Abschluss mit Europäischer Kommission durch Finanzministerium • Hinwirken durch Bundesregierung, dass offene Meilensteine des 2. und 3. Zahlungsantrags ehestmöglich umgesetzt werden • Finanzministerium stellt 2. und 3. Zahlungsantrag, um die im Bundeshaushalt 2024 veranschlagten Rückflüsse größtmöglich zu realisieren

ARF-Verordnung = Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität
 BMK = Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

¹ Mag.^a Karoline Edtstadler

Quellen: Ministerratsvorträge

In den veröffentlichten Ministerratsvorträgen waren wesentliche Eckpunkte und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Erstellung des ÖARP und der Abwicklung des Finanzierungsmodells der Aufbau- und Resilienzfazilität abgebildet. Nicht geregelt waren der Planungsprozess und nationale Kriterien, nach denen Investitionen und Reformen in den ÖARP aufzunehmen waren.

(3) Eine Vorgabe, in welchem Ausmaß und in welcher Phase des ÖARP-Planungsprozesses der Nationalrat einzubinden war, bestand nicht. Obwohl zur Umsetzung des ÖARP in der Folge auch Gesetzesbeschlüsse erforderlich waren – z.B. für Reformen oder um budgetäre Mehrbelastungen im Bundesfinanzrahmengesetz bzw. im Bundesfinanzgesetz abzubilden –, legte die Bundesregierung dem Nationalrat den ÖARP erst gleichzeitig mit dessen Einreichung bei der Kommission am 30. April 2021 vor.

8.2 Der RH wies darauf hin, dass die veröffentlichten Ministerratsvorträge zwar wesentliche Eckpunkte regelten, jedoch den ÖARP-Planungsprozess und Planungskriterien nicht näher ausführten.

Er empfahl dem Finanzministerium, darauf hinzuwirken, dass für die Erstellung von Grundlagendokumenten, die der Verwendung von EU-Fördermitteln zugrunde liegen, nationale Kriterien und Planungsgrundsätze erarbeitet und – z.B. im Wege eines Ministerratsvortrags – veröffentlicht werden; dies insbesondere in Fällen mit einem so hohen finanziellen Ausmaß wie im ÖARP.

Der RH wies weiters darauf hin, dass der Nationalrat nicht in den ÖARP-Planungsprozess eingebunden war, obwohl zur Umsetzung des ÖARP in der Folge auch Gesetzesbeschlüsse erforderlich waren, z.B. um budgetäre Mehrbelastungen im Bundesfinanzrahmengesetz bzw. im Bundesfinanzgesetz abzubilden. Die Transparenz und der Spielraum des Nationalrates bei Entscheidungen im Zusammenhang mit dem ÖARP waren im Hinblick auf eine allfällige Mittelkürzung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität eingeschränkt.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, künftig für ähnliche Projekte wie den ÖARP auf nationale Regelungen mit geeigneten Vorgangsweisen zur zeitgerechten, verstärkten Einbindung des Nationalrates hinzuwirken.

- 8.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Fördermaßnahmen grundsätzlich auf förderrechtlichen Grundlagen basieren und den allgemeinen Prinzipien folgen würden, die in den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Fördermitteln¹⁹ niedergelegt seien. Eine verschriftlichte Förderstrategie des Bundes sei aber nicht nur für EU-Förderprogramme, sondern allgemein in Erstellung. Der Zeitrahmen für die Konzeption der im ÖARP enthaltenen Maßnahmen sei, insbesondere durch den ambitionierten Zeitplan der Kommission, jedenfalls nicht geeignet, solch einen breit angelegten grundsätzlichen Prozess vorher anzusetzen.

Dem Parlament sei über den ÖARP und dessen Umsetzungsfortschritte zeitgerecht, ausführlich und regelmäßig berichtet worden und werde weiterhin berichtet. Zahlreiche Maßnahmen im ÖARP seien nur möglich gewesen, weil das Parlament die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen und im Bundeshaushalt die entsprechenden Mittel bewilligt habe.

- 8.4 Der RH merkte gegenüber dem Finanzministerium an, dass die Bundesregierung dem Nationalrat den ÖARP erst gleichzeitig mit dessen Einreichung bei der Kommission am 30. April 2021 vorlegte und der Nationalrat nicht in den ÖARP-Planungsprozess eingebunden war. Aus Sicht des RH war damit der Spielraum des Nationalrates bei Entscheidungen im Zusammenhang mit dem ÖARP eingeschränkt. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, künftig für ähnliche Projekte wie den ÖARP auf nationale Regelungen mit geeigneten Vorgangsweisen zur zeitgerechten, verstärkten Einbindung des Nationalrates hinzuwirken.

¹⁹ BGBl. II 208/2014

- 9.1 (1) Grundlage für die Planerstellungs- und Bewertungsprozesse war neben der ARF-Verordnung u.a. ein Leitfaden der Kommission vom September 2020. Die Koordinierungsstelle wählte für den ÖARP zunächst im Wesentlichen mögliche Reformen und Investitionen aus dem Regierungsprogramm 2020–2024 aus.

Im November 2020 bewertete die Kommission rd. 130 vom Finanzministerium vorgeschlagene Reformen und Investitionen mit einem Ampelsystem und erläuterte ihre Einschätzung zu den Maßnahmen.

Im Februar 2021 rief das Bundeskanzleramt dazu auf, Maßnahmen für den ÖARP einzumelden. Es veröffentlichte dazu ein Konsultationsdokument auf seiner Website. Ebenfalls im Februar 2021 beauftragte die Bundesregierung durch Ministerratsbeschluss den Finanzminister, in enger Abstimmung mit der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie²⁰ den ÖARP zu erstellen. Bereits davor hatte das Finanzministerium ausgewählte Ministerien eingeladen, Maßnahmen für den ÖARP in einem strukturierten Prozess (z.B. Formular, Leitfaden der Kommission) zu melden. Eine Begründung für die anfängliche Einschränkung auf bestimmte Ministerien war nicht dokumentiert.

(2) Das Finanzministerium fasste die wesentlichen Punkte zu den gemeldeten Maßnahmen (insbesondere Investitionen) in einer Übersicht zusammen (z.B. Kosten der Investition, ob sie einer Empfehlung des Europäischen Semesters entsprach oder welchem Anwendungsbereich der ARF-Verordnung sie zuzuordnen war). Mit Stand Februar 2021 belief sich das Gesamtvolumen der gemeldeten Maßnahmen auf 6,661 Mrd. EUR.

Das Finanzministerium verfügte über weitere, vergleichbar strukturierte Übersichten, die die Planungsstände per März und April 2021 abbildeten. Teilweise erfolgten umfangreiche Änderungen, die nur eingeschränkt nachvollziehbar waren, weil Begründungen zu Entscheidungen im Wesentlichen nicht dokumentiert waren. Zum Beispiel wurden

- Ende März 2021 Investitionen des Bundesministeriums für Landesverteidigung und des Bundesministeriums für Inneres eingeplant, obwohl die beiden Ressorts in den bis dahin dokumentierten Planungsprozess nicht eingebunden waren.
- Mitte April 2021 Investitionen von rd. 50 Mio. EUR in Form von „Platzhaltern“ eingeplant.

Im März 2021 waren rd. 50 % der Kosten der für den ÖARP eingeplanten Vorhaben noch nicht budgetiert; im April 2021 erhöhte sich dieser Anteil auf rd. 67 %.

²⁰ Leonore Gewessler, BA

(3) Zu den im ÖARP abgebildeten Reformen waren die Planungsschritte im Finanzministerium im Wesentlichen ebenfalls nicht dokumentiert. In einer von den Fachabteilungen des Finanzministeriums erstellten Information an den Finanzminister vom März 2021 waren u.a. Reformalternativen zu unterschiedlichen Themen (z.B. Raumordnung) enthalten, die über den Aufgabenbereich des Finanzministeriums hinausgingen.

(4) Von Beginn der Planungsarbeiten im September 2020 bis zur Einreichung des ÖARP am 30. April 2021 erstellte das Finanzministerium lediglich einen Akt im ELAK, der den finalen Planungsstand des ÖARP samt den davon abgeleiteten weiteren Dokumenten umfasste.

- 9.2 Der RH kritisierte die Intransparenz des nationalen Planungsprozesses zur Erstellung des ÖARP. Die nationalen Kriterien für die Erstellung, z.B. für die Auswahl der Reformen und Investitionen, waren nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Kritisch sah der RH zudem, dass das Finanzministerium für den gesamten Planungsprozess (September 2020 bis April 2021) nur einen Akt im ELAK erstellte, der den finalen Planungsstand des ÖARP samt den davon abgeleiteten weiteren Dokumenten umfasste. Planungsschritte waren nicht oder nur schwer in anderen Systemen (z.B. E-Mail) nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen – z.B. im Planungsprozess und bei den Entscheidungen zum ÖARP – und zur Dokumentation der wesentlichen Eckdaten durchgängig den ELAK zu nutzen.

- 9.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums achte es grundsätzlich darauf, alle Schritte aktenmäßig im ELAK zu dokumentieren. Aufgrund des ambitionierten Zeitplans der Kommission und des Umfangs des Projekts, das zusätzlich während der COVID-19-Pandemie zu bewältigen gewesen sei, habe in dieser Konstellation so zeiteffizient wie möglich vorgegangen werden müssen.
- 9.4 Der RH nahm die Stellungnahme des Finanzministeriums zur Kenntnis, merkte jedoch an, dass Zeiteffizienz nicht auf Kosten der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns gehen sollte.

Inhalte des ÖARP

Maßnahmen – Investitionen und Reformen

10.1 (1) Der von der Bundesregierung am 30. April 2021 beschlossene und der Kommission übermittelte ÖARP gliederte sich

- neben einem deskriptiven Teil, z.B. Beschreibung des Kontrollsystems,
- in vier Komponenten (nachhaltiger, digitaler, wissensbasierter und gerechter Aufbau)
- und 16 Subkomponenten, z.B. umweltfreundliche Mobilität.

Den Subkomponenten waren Maßnahmen – Reformen (z.B. Erneuerbare Wärme-gesetz) und Investitionen (z.B. Förderung emissionsfreier Busse) – samt Meilensteinen zugeordnet.

Die Kommission nahm im Zuge der Bewertung in Abstimmung mit der Koordinierungsstelle und den implementierenden Ministerien insbesondere bei der Definition der Meilensteine teilweise noch deutliche Änderungen vor. Beispielsweise wurden bei der Maßnahme „Bekämpfung der Energiearmut“ die zwei Meilensteine auf drei Meilensteine aufgeteilt und wurde der Zielwert für erfolgreich abgeschlossene Sanierungsprojekte von 2.000 auf 2.250 erhöht. Bei der Maßnahme „Finanzierung von Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen“ war der Zielwert für Personen, die von den Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen profitieren sollten, im eingereichten ÖARP mit 81.000 Personen angegeben und im Durchführungsbeschluss des Rates²¹ auf mindestens 94.000 erhöht worden. Teilweise fand sich im Durchführungsbeschluss des Rates eine gänzlich andere Definition der Meilensteine als im eingereichten ÖARP.

(2) Die von der Bundesregierung am 14. Juli 2023 beschlossene, überarbeitete Version des ÖARP enthielt infolge des EU-Aufbauplans REPowerEU (TZ 2) eine neue, fünfte Komponente zu REPowerEU.

Auch zum geänderten ÖARP erfolgten im Zuge der Bewertung durch die Kommission Anpassungen, die in den Durchführungsbeschluss des Rates²² einfließen. Weiters hatte die Kommission eine sechste Komponente betreffend das Kontrollsys-

²¹ Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der Bewertung des ÖARP vom 6. Juli 2021

²² Durchführungsbeschluss des Rates zur Änderung des Durchführungsbeschlusses vom 13. Juli 2021 über die Genehmigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans für Österreich vom 7. November 2023

tem samt einem Meilenstein eingefügt. Dies war auf eine Prüfung der Abwicklung des ÖARP durch die Kommission im März 2023²³ zurückzuführen (TZ 17).

Die Anzahl der Komponenten, Reformen, Investitionen und Meilensteine laut den zwei Durchführungsbeschlüssen des Rates zeigt die folgende Abbildung:

Abbildung 8: Komponenten, Reformen, Investitionen und Meilensteine nach den Rats-Durchführungsbeschlüssen vom Juli 2021 und vom November 2023

Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan		
gemäß Durchführungsbeschluss des Rates von:	Juli 2021	November 2023
Komponenten	4 Komponenten: nachhaltiger, digitaler, wissensbasierter und gerechter Aufbau	6 Komponenten: nachhaltiger, digitaler, wissensbasierter und gerechter Aufbau, REPowerEU und Kontrollsystem
Subkomponenten	16 Subkomponenten	19 Subkomponenten
Maßnahmen: Reformen und Investitionen	27 Reformen 32 Investitionen	30 Reformen 34 Investitionen
Meilensteine	171 Meilensteine (106 Etappenziele und 65 Zielwerte)	178 Meilensteine (119 Etappenziele und 59 Zielwerte)

Quelle: BMF; Darstellung: RH

(3) Die implementierenden Ministerien hatten die Meilensteine zu definieren und anzugeben, bis wann sie diese erreichen würden (TZ 12). Laut ÖARP waren für die Abwicklung der Maßnahmen und die Einhaltung der Zeitpläne die jeweiligen implementierenden Ministerien gemäß Bundesministeriengesetz 1986 verantwortlich. Sie hatten die ordnungsgemäße Umsetzung der Maßnahmen personell, technisch und operativ sicherzustellen.

²³ Bei ihrer Prüfung zum Schutz der finanziellen Interessen der EU stellte die Kommission Mängel des Kontrollsystems fest; u.a., dass Informationen über EU-Finanzierungsquellen in der Transparenzdatenbank nur teilweise verfügbar waren und nur der Bund rechtlich zu Prüfungen auf Doppelfinanzierung verpflichtet war – für die Länder fehlte dazu eine Rechtsgrundlage. Zur Behebung dieses Mangels wurde ein Etappenziel für Prüfung und Kontrolle implementiert.

Die folgende Tabelle zeigt definierte Meilensteine exemplarisch für zwei Investitionen des im April 2021 eingereichten ÖARP:

Tabelle 2: Investitionen und Meilensteine – Beispiele gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021

Investition	Meilensteinbeschreibung (Auszug)
4.C.3 Sanierung des Volkskundemuseums Wien und der Prater Ateliers	Erhebung von Geobasisdaten, Vermessung des Grundstücks und Gebäudes, Erstellung von Grundlagengutachten unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes und der Energieeffizienz, Einsetzung des Planungsbeirats für die baukulturelle Begleitung der Sanierungsprojekte
	erfolgreicher Abschluss der Sanierung, Besiedelung KünstlerInnen, Auswertung der wissenschaftlichen Begleitung, Öffnung für umliegendes Stadtentwicklungsgebiet
	Abschluss des Bauprojekts und öffentlicher Zugang zum Palais Schönborn sowie zu den Forschungs- und Ausstellungsinhalten
3.A.3 Austrian Institute of Precision Medicine	Planungsfreigabe durch Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung
	Start der Bautätigkeiten
	die Bauarbeiten sind fertiggestellt und die Besiedelung beginnt

Quelle: ÖARP 2020–2026

Bei diesen beiden Investitionen bildeten jeweils drei Meilensteine die Projektphasen ab. Der Start der Bautätigkeit, als möglicher, durchgehend zutreffender Meilenstein bei Bauinvestitionen, war nur in einer der zwei Investitionen vorgesehen.

Die folgende Tabelle zeigt definierte Meilensteine exemplarisch für zwei Reformen des im April 2021 eingereichten ÖARP:

Tabelle 3: Reformen und Meilensteine – Beispiele gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021

Reform	Meilensteinbeschreibung (Auszug)
4.D.2 Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters	Gesetzesbeschluss
	das Gesetz tritt in Kraft
4.D.3 Pensionssplitting	Erarbeitung eines Legistikvorschlags zur Einführung eines Pensions-splittings unter Einbeziehung der relevanten Stakeholder zur Vermeidung von Umsetzungsrisiken
	die gesetzliche Grundlage zur Einführung eines Pensionssplittings wird im Nationalrat beschlossen

Quelle: ÖARP 2020–2026

Bei diesen beiden Reformen bildeten jeweils zwei Meilensteine die Entwicklung ab. Die Erarbeitung eines Legistikvorschlags, als möglicher, durchgehend zutreffender Meilenstein bei Reformen, war nur bei einer der zwei Reformen vorgesehen.

(4) Die im ÖARP bzw. im Durchführungsbeschluss des Rates enthaltenen Reformen waren von unterschiedlicher Qualität. Neben 14 Gesetzesbeschlüssen waren z.B. auch die Erstellung und Veröffentlichung von Berichten als Reform oder Teilaspekt einer Reform geplant.

Die Verantwortung für Reformen bzw. für die Erreichung von Meilensteinen war stets einem implementierenden Ministerium zugewiesen, auch wenn es sich um einen Akt der Gesetzgebung handelte.

Die folgende Tabelle zeigt für zwei beispielhaft ausgewählte Reformen die Meilensteine und Verantwortlichkeiten:

Tabelle 4: Meilensteine und Verantwortlichkeiten ausgewählter Reformen (gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021)

Reform	Meilenstein	Meilensteinbeschreibung	Verantwortung
Spending Review mit Fokus „Grüner“ und „Digitaler“ Wandel	Spending Review „Identifikation von Synergiepotenzialen mit der Förderlandschaft der Bundesländer“	Meilenstein ist erreicht, wenn der Bericht veröffentlicht wurde	Finanzministerium
Fairer und gleicher Zugang aller Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I zu digitalen Grundkompetenzen	Schuldigitalisierungsgesetz	Schuldigitalisierungsgesetz ist in Kraft	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
	Durchführungsverordnung	Durchführungsverordnung zum Schuldigitalisierungsgesetz ist in Kraft	
	Evaluation des Gesetzes	gesetzlich vorgesehene Evaluation ist abgeschlossen	

Quelle: ÖARP 2020–2026

10.2 (1) Der RH hielt fest, dass der Durchführungsbeschluss des Rates vom November 2023 zum geänderten und um die REPowerEU-Komponente ergänzten ÖARP 30 Reformen und 34 Investitionen umfasste. Inklusive des von der Kommission ergänzten Meilensteins zum Kontrollsystem waren 119 Etappenziele und 59 Zielwerte etabliert, die bis Herbst 2026 zu erreichen waren.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die Qualität der Meilensteindefinitionen maßgeblichen Einfluss auf die Abrufbarkeit der EU-Mittel hatte und die Kommission teilweise Änderungen zu den Meilensteinen im eingereichten ÖARP verlangte. Er wies weiters darauf hin, dass teilweise vergleichbare Maßnahmen unterschiedliche Meilensteine aufwiesen; z.B. war bei Bauinvestitionen nicht durchgängig der Start von Bautätigkeiten als Meilenstein definiert, bei Reformen (Gesetzesvorhaben) nicht durchgängig die Erarbeitung eines Legistikvorschlags.

(3) Der RH wies darauf hin, dass – neben Gesetzesvorhaben – auch die einfache Erstellung von Berichten als Reformen im ÖARP enthalten war und die Reformen damit eine unterschiedliche Qualität aufwiesen. Unabhängig davon, ob es sich um ein Gesetzesvorhaben oder um die Erstellung von Berichten handelte, war die Verantwortung zur Meilenstein-Erreichung einem implementierenden Ministerium zugewiesen. Der RH wies darauf hin, dass Gesetzesvorhaben nicht in der alleinigen Kompetenz eines Ministeriums liegen, sondern eines parlamentarischen Prozesses bedürfen. Vor diesem Hintergrund wäre aus Sicht des RH eine umfassende Berichtserstattung an den Nationalrat erforderlich (TZ 25).

Geschätzte Kosten der geplanten Maßnahmen

11.1 (1) Nach den EU-Vorgaben²⁴ waren die geschätzten Kosten der Reformen und Investitionen im Aufbau- und Resilienzplan anzugeben. Damit sollte ein Zusammenhang zwischen dem maximal zugeteilten Betrag aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (für Österreich 3,961 Mrd. EUR) und den Kosten für die Umsetzung der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Maßnahmen hergestellt werden. Für eine Unterstützung kamen Maßnahmen infrage, die ab Februar 2020 eingeleitet wurden. Die Vorgaben regelten z.B. nicht, ob Kosten zu den einzelnen Maßnahmen anzugeben waren oder in welchem Ausmaß Kosten für national bereits budgetierte Maßnahmen angegeben werden durften. Allfällige Finanzierungen aus anderen EU-Programmen oder nationalen Mitteln waren ebenfalls im Aufbau- und Resilienzplan anzuführen.

(2) Das Finanzministerium verfügte über detaillierte Aufstellungen zu den Kosten der geplanten Maßnahmen nach Untergliederung und Ministerium zu unterschiedlichen Planungsständen. Den Planungen wurde ein prognostizierter Mittelrückfluss aus der Aufbau- und Resilienzfazilität von rd. 4 Mrd. EUR zugrunde gelegt (Mitte April 2021).

In einer Übersicht des Finanzministeriums mit Stand Mitte April 2021, die es dem RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung übergab, waren die Kosten der geplanten Maßnahmen je Ministerium dargestellt. Eine Übersicht zum Stand der Einreichung des ÖARP am 30. April 2021 mit vergleichbarem Informationsgehalt konnte das Finanzministerium dem RH nicht vorlegen.

²⁴ Art. 18 Abs. 4 ARF-Verordnung

Die Kosten in der Übersicht von Mitte April 2021 stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Geschätzte Kosten der Maßnahmen nach Ministerien; Stand Mitte April 2021

Ministerien	bis Erstellung des ÖARP bereits budgetierte Maßnahmen	bis Erstellung des ÖARP nicht budgetierte Maßnahmen	geschätzte Kosten aller Maßnahmen des ÖARP
in Mio. EUR			
Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie	701,53	956,00	1.657,53
Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz	0	179,15	179,15
Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport	0	66,50	66,50
Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort ¹	192,00	723,00	915,00
Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus ²	0	891,30	891,30
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung	331,02	182,00	513,02
Bundesministerium für Arbeit ¹	276,95	0	276,95
Summe	1.501,50	2.997,95	4.499,45

ÖARP = Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan

Quelle: BMF

¹ Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und das Bundesministerium für Arbeit wurden mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2022 zum Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft zusammengeführt.

² Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus wurde mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2022 zum Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft.

Drei Ministerien planten ausschließlich bis zur Erstellung des ÖARP nicht budgetierte Maßnahmen. In Summe betragen die Kosten, für die eine Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität vorgesehen wurde, 4,499 Mrd. EUR; der Anteil der bis zur Erstellung des ÖARP nicht budgetierten Maßnahmen lag bei 67 %.

(3) Das Finanzministerium konnte keine klaren Kriterien für die Kostenschätzung vorlegen und auch keine klaren Kriterien dafür, für welche Kosten eine Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und für welche eine nationale Finanzierung erfolgen sollte.

Für die Reformen und Investitionen sah der ÖARP vom April 2021 folgende Kosten vor:

Tabelle 6: Geschätzte Kosten der Reformen und Investitionen gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021

Maßnahme	Anzahl	Kosten, für die Finanzierung aus der ARF beantragt wird	Mittel aus anderen EU-Programmen	Mittel national	Summe
in Mio. EUR					
Reformen	27	10,00	0,00	332,80 ¹	342,80
Investitionen	32	4.489,48	0,04 ²	1.545,09 ³	6.034,61
Summe	59	4.499,48	0,04	1.877,89	6.377,41

ARF = Aufbau- und Resilienzfähigkeit

Quelle: ÖARP

¹ betraf die beiden Reformen „Fairer und gleicher Zugang aller Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I zu digitalen Grundkompetenzen“ sowie „Einführung des 123-Klimatickets“

² Connecting Europe Facility für den Abschnitt Wettmannstätten – Deutschlandsberg: Zuschüsse von 0,037 Mio. EUR im Jahr 2020

³ betraf insbesondere die Investitionen „Förderung des Austauschs von Öl und Gasheizungen“, „Bekämpfung von Energiearmut“, „Bahnausbau (Elektrifizierung von Bahnen)“ und „Ausbau Elementarpädagogik“

Laut dieser Schätzung betragen die erforderlichen Mittel, um die definierten Meilensteine im ÖARP zu erreichen, 6.377,41 Mio. EUR. Kostenangaben erfolgten zu allen 32 Investitionen. Von den 27 Reformen erfolgte zu 24 keine Kostenangabe, für eine Reform wurden Kosten für die Finanzierung aus der ARF angegeben (10 Mio. EUR für die „Attraktivierung der Primärversorgung“) und für zwei Reformen Kosten von 332,80 Mio. EUR zur Finanzierung aus nationalen Mitteln.

Für die bis zur Erstellung des ÖARP nicht budgetierte Maßnahme „Einführung des 123-Klimatickets“²⁵ wurden Kosten von 300 Mio. EUR geschätzt. Zunächst war geplant, diese als durch die Aufbau- und Resilienzfähigkeit zu finanzierende Kosten in den ÖARP aufzunehmen. Das Finanzministerium änderte die Angabe jedoch auf ausschließlich nationale Mittel. Laut Finanzministerium deshalb, weil es sich beim 123-Klimaticket um wiederkehrende Ausgaben handelte, die gemäß den Anforderungen²⁶ der ARF-Verordnung nicht aus Mitteln der Aufbau- und Resilienzfähigkeit ersetzt werden konnten.

²⁵ zunächst als Investition, später als Reform ausgewiesen

²⁶ Gemäß Art. 5 ARF-Verordnung durfte die Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit mit Ausnahme von hinreichend begründeten Fällen nicht die wiederkehrenden nationalen Haushaltsausgaben ersetzen.

(4) Im geänderten ÖARP vom Juli 2023 (inklusive der REPowerEU-Komponente) waren folgende geschätzte Kosten für Reformen und Investitionen enthalten:

Tabelle 7: Geschätzte Kosten der Reformen und Investitionen gemäß geändertem Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan Juli 2023

Maßnahme	Anzahl	Kosten, für die Finanzierung aus ARF beantragt wird	Mittel aus anderen EU-Programmen	Mittel national	Summe
in Mio. EUR					
Reformen	27	10	0	332,80 ¹	342,80
Investitionen	32	3.967,11	0,04 ²	1.395,09 ³	5.362,24
Summe ARF ohne REPowerEU	59	3.977,11	0,04	1.727,89	5.705,04
Reformen	2	0	0	0	0
Investitionen	2	210,30	0	0	210,30
Summe REPowerEU	4	210,30	0	0	210,30
ARF inklusive REPowerEU	63	4.187,41	0,04	1.727,89	5.915,34

ARF = Aufbau- und Resilienzfähigkeit
Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Überarbeitung ÖARP 2020–2026

¹ betraf die beiden Reformen „Fairer und gleicher Zugang aller Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I zu digitalen Grundkompetenzen“ sowie „Einführung des 123-Klimatickets“

² Connecting Europe Facility für den Abschnitt Wettmannstätten – Deutschlandsberg: Zuschüsse von 0,037 Mio. EUR im Jahr 2020

³ betraf insbesondere die Investitionen „Förderung des Austauschs von Öl und Gasheizungen“, „Bahnausbau (Elektrifizierung von Bahnen)“ und „Ausbau Elementarpädagogik“

Die geschätzten erforderlichen Mittel, um die definierten Meilensteine im ÖARP zu erreichen, betragen 5.915,34 Mio. EUR. Die Reduktion der Kosten im Vergleich zur Ersteinreichung war im Wesentlichen²⁷ auf die Änderung der Kosten für die Investition Breitbandausbau (von rd. 891 Mio. EUR auf rd. 456 Mio. EUR) zurückzuführen (siehe dazu im Detail [TZ 28](#)).

National können Kosten in unveränderter Höhe von zumindest 6.377,41 Mio. EUR anfallen, wenn die Umsetzung des ÖARP wie ursprünglich geplant stattfindet. Die maximal mögliche Finanzierung aus EU-Mitteln betrug 3.961,15 Mio. EUR.

(5) Da ein erheblicher Teil der Maßnahmen vor Erstellung des ÖARP nicht im Budget des Bundes abgebildet war, brachte das Finanzministerium im April 2021 einen Entwurf zur Änderung des Bundesfinanzrahmengesetzes 2021 bis 2024²⁸ und des Bundesfinanzgesetzes 2021²⁹ in den parlamentarischen Prozess ein. Die Gesetzesmaterialien führten aus, dass Erhöhungen der Auszahlungsobergrenzen für die Jahre 2021 bis 2024 aufgrund von zusätzlichen Mitteln, die Österreich aus der

²⁷ Eine weitere Kostenreduktion erfolgte z.B. beim Digitalisierungsfonds für die öffentliche Verwaltung.

²⁸ BGBl. I 123/2020

²⁹ BGBl. I 122/2020

Aufbau- und Resilienzfähigkeit erhalten würde, erforderlich seien. Weitere Unterlagen oder ergänzende Informationen waren dem Gesetzesentwurf nicht beigelegt.

Detailliertere ÖARP-spezifische Informationen zu den Novellen waren lediglich in einem Dokument enthalten, das das Finanzministerium auf seiner Website veröffentlichte. Neben einer Aufstellung der Maßnahmen samt Kosten hielt es u.a. fest, dass der ÖARP neue Maßnahmen in Höhe von rd. 3 Mrd. EUR und bereits budgetierte Maßnahmen in Höhe von rd. 1,5 Mrd. EUR vorsah. Eine damit im Wesentlichen vergleichbare Übersicht wies der Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2022 bis 2025³⁰ auf.

11.2 (1) Der RH merkte kritisch an, dass das Finanzministerium keine klaren Kriterien für die Kostenschätzung im Rahmen des ÖARP vorlegen konnte, z.B. darüber, welche und in welchem Umfang Kosten in den Betrag für den ÖARP eingerechnet wurden. Auch gab es keine klaren Kriterien dazu, welche Kosten als nationale Mittel anzugeben waren.

(2) Der RH wies darauf hin, dass das Finanzministerium zwar über eine detaillierte Aufstellung zu den Kosten und zur Finanzierung der geplanten Maßnahmen nach Untergliederung und Ministerium verfügte, diese jedoch nicht vollumfänglich dem Stand bei Einreichung des ÖARP entsprach. Die Kosten der Maßnahmen des ÖARP entfielen gemäß dieser Aufstellung überwiegend (67 %) auf bis zur Erstellung des ÖARP nicht budgetierte Maßnahmen.

Der RH wies auch darauf hin, dass die geschätzten, insgesamt für die Meilenstein-Erreichung erforderlichen Mittel (6,377 Mrd. EUR bei Ersteinreichung im April 2021 und 5,915 Mrd. EUR nach Änderung des ÖARP im Juli 2023) deutlich über den angegebenen geschätzten Kosten lagen, für die eine Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit beantragt wurde (4,499 Mrd. EUR bei Ersteinreichung im April 2021 und 4,187 Mrd. EUR nach Änderung des ÖARP im Juli 2023) bzw. beantragt werden konnte (3,961 Mrd. EUR).

(3) Der RH hielt fest, dass das Finanzministerium für die Beschlussfassung der Novellen zum Bundesfinanzrahmengesetz und Bundesfinanzgesetz im April 2021, die maßgeblich auch die Umsetzung des ÖARP betrafen, dem Nationalrat keine aussagekräftigen Informationen z.B. zur Budgetierung der einzelnen Maßnahmen vorlegte. Detaillierte ÖARP-spezifische Informationen zu den Novellen veröffentlichte das Finanzministerium lediglich auf seiner Website.

³⁰ BGBl. I 196/2021

Der RH empfahl dem Finanzministerium, künftig bei der Erstellung von Dokumenten, die der Verwendung von EU-Fördermitteln zugrunde liegen, detaillierte Übersichten der Kosten zu erstellen, z.B. gegliedert nach Ministerium, Untergliederung, Maßnahme und mit Informationen, ob es sich z.B. um bereits budgetierte Maßnahmen handelt. Die Übersichten wären dem Nationalrat bzw. dem Budgetausschuss zur Kenntnis zu bringen.

- 11.3 Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme auf das System der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung, in dem die finanziellen Auswirkungen und weitere Folgen dargestellt würden. Ein zusätzliches System von Übersichten wäre nicht verwaltungsökonomisch und werde daher kritisch gesehen.
- 11.4 Der RH wies gegenüber dem Finanzministerium darauf hin, dass die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung für den ÖARP nicht angewendet wurde. Er verblieb bei seiner Empfehlung.

Zeitpläne

- 12.1 (1) Die implementierenden Ministerien gaben in ihren Kostenschätzungen (Tabelle 5 in **TZ 11**) an, in welchem Jahr die Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen voraussichtlich anfallen und wann die Ministerien die Meilensteine voraussichtlich erreichen würden. Sie gingen teilweise davon aus, dass sie die Meilensteine deutlich später erreichen würden, als Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen anfielen, z.B.:

Tabelle 8: Beispiele zu geschätzten Kosten und Meilensteinen (MS) von Investitionen (gemäß Österreichischem Aufbau- und Resilienzplan April 2021)

Maßnahme	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ökologische Investitionen in Unternehmen	geschätzte Kosten in Mio. EUR						
	–	–	185,30	318,70	–	–	–
	geplante Erreichung der fünf definierten Meilensteine						
	–	2. Quartal (1 MS)	–	4. Quartal (1 MS)	–	1. Quartal (3 MS)	–
Förderung emissionsfreier Nutzfahrzeuge und Infrastruktur	geschätzte Kosten in Mio. EUR						
	–	15,80	34,20	–	–	–	–
	geplante Erreichung der vier definierten Meilensteine						
	–	1. Quartal (1 MS)	–	–	4. Quartal (1 MS)	–	2. Quartal (2 MS)
Investitionen in Leergutrücknahmesysteme und Maßnahmen zur Steigerung der Mehrwegquote	geschätzte Kosten in Mio. EUR						
	–	10,00	50,00	50,00	–	–	–
	geplante Erreichung der zwei definierten Meilensteine						
	–	–	–	–	1. Quartal (1 MS)	–	1. Quartal (1 MS)

Quelle: ÖARP 2020–2026

- Bei der Maßnahme „Ökologische Investitionen in Unternehmen“ fielen die Kosten in den Jahren 2022 und 2023 an, drei von fünf Meilensteinen waren im Jahr 2025 zu erreichen.
- Bei der Maßnahme „Förderungen emissionsfreier Nutzfahrzeuge und Infrastruktur“ fielen die Kosten 2021 und 2022 an, von den vier Meilensteinen waren je einer 2021 und 2024 und zwei 2026 zu erreichen.
- Bei der Maßnahme „Investitionen in Leergutrücknahmesysteme und Maßnahmen zur Steigerung der Mehrwegquote“ fielen die Kosten 2021 bis 2023 an, ein Meilenstein war 2024, einer 2026 zu erreichen.

(2) Die Kommission nahm die von den implementierenden Ministerien geplanten Termine für die Erreichung der Meilensteine als Basis für die Zuordnung der Meilensteine in sechs Zahlungsstranchen. Diese waren in den Durchführungsbeschlüssen des Rates festgelegt. Grundsätzlich mussten die Meilensteine der nächstfolgenden Tranche erreicht sein, bevor der Zahlungsantrag für diese Tranche bei der Kommission eingereicht werden konnte. In der Praxis zeigten sich abweichende Vorgangsweisen, siehe dazu TZ 20 und TZ 21. Die operative Vereinbarung enthielt zusätzlich indikative Zeitfenster für die Zahlungsanträge (für den geänderten ÖARP lag die operative Vereinbarung im September 2024 noch nicht vor). Die Meilensteine je Tranche zeigt folgende Tabelle:

Tabelle 9: Vorgesehene Zahlungsstranchen im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP) und zu erreichende Meilensteine

Zahlungsstranchen	ÖARP April 2021			geänderter ÖARP Juli 2023	
	Anzahl zu erreichender Meilensteine	Mittel in Mio. EUR	operative Vereinbarung; indikative Zeitfenster für Zahlungsantrag	Anzahl zu erreichender Meilensteine	Mittel in Mio. EUR
			Rats-Durchführungsbeschluss Juli 2021		Rats-Durchführungsbeschluss November 2023
1. Tranche	44	804,60	4. Quartal 2022	44	804,60
2. Tranche	35	862,07	2. Quartal 2023	39	1.051,83
3. Tranche	30	804,60	2. Quartal 2024	28	798,17
4. Tranche	18	459,77	2. Quartal 2025	20	587,62
5. Tranche	19	287,36	2. Quartal 2026	21	370,45
6. Tranche	25	243,01	3. Quartal 2026	26	348,48
gesamt	171	3.461,40		178	3.961,15

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; Rats-Durchführungsbeschlüsse und operative Vereinbarung

Die Zuordnung der Meilensteine zu den Zahlungsstranchen erfolgte grundsätzlich chronologisch und nach Angaben des Finanzministeriums im Wege von Verhandlungen mit der Kommission. Welche fachlichen oder wirtschaftlichen Erwägungen in die Festlegung der Zahlungsstranchen eingeflossen waren, war aus der Dokumentation des Verhandlungsprozesses für den RH nicht feststellbar.

12.2 Der RH hielt fest, dass die implementierenden Ministerien teilweise davon ausgingen, die Meilensteine zu einem deutlich späteren Zeitpunkt zu erreichen, als gemäß ihren Schätzungen die Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen anfielen (siehe Tabelle 8). Nachdem die EU-Mittel nicht mit den laufenden Kosten der Umsetzung verknüpft und abrufbar waren, sondern der Erreichung definierter Meilensteine folgten, waren sie dadurch zum Teil erst deutlich nach Anfall der Kosten abrufbar.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei allfälligen Änderungen des ÖARP oder bei künftigen Plänen nach diesem Modell z.B. durch die Definition geeigneter Meilensteine verstärkt darauf zu achten, dass die geplanten Rückflüsse an EU-Mitteln im Wesentlichen dem zeitlichen Kostenprofil der Maßnahmen entsprechen.

- 12.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich das zeitliche Kostenprofil der Maßnahmen zum Teil aus den Schwerpunkten des ÖARP, zum Teil aus Planungsunsicherheiten in der COVID-19-Pandemie und weiteren Faktoren ergebe. Ein gewisser zeitlicher Abstand zu den Rückflüssen ergebe sich notwendigerweise aus dem Prozess der Überprüfung der Meilensteine und der nachfolgenden Auszahlung.

Kontrollsystem

Vorgaben der Europäischen Kommission

- 13.1 (1) Gemäß Art. 22 ARF-Verordnung hatten die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen und um sicherzustellen, dass die Verwendung der Mittel im Einklang mit dem anwendbaren Unionsrecht und nationalen Recht stand; insbesondere hatten sie Betrug, Korruption und Interessenkonflikte zu verhindern, aufzudecken und zu beheben. Die Mitgliedstaaten hatten ein wirksames und effizientes Kontrollsystem vorzusehen sowie dass rechtsgrundlos gezahlte oder nicht widmungsgemäß verwendete Beträge wieder eingezogen werden. Sie konnten sich dabei auf ihre üblichen nationalen Systeme stützen. Eine weitergehende Spezifizierung des Kontrollsystems enthielt die ARF-Verordnung im Wesentlichen nicht.

Im Aufbau- und Resilienzplan waren die Kontrollsysteme zu erläutern. Die Kommission bewertete, ob die Modalitäten dieser Kontrollsysteme geeignet waren, z.B. Korruption, Betrug und Interessenkonflikte bei der Mittelverwendung zu verhindern, aufzudecken und zu beheben.

(2) Die Kommission veröffentlichte zur Unterstützung der Mitgliedstaaten folgende Leitlinien und Informationen zum Kontrollsystem:

Tabelle 10: Leitlinien und Informationen der Europäischen Kommission zum Kontrollsystem

Bezeichnung	Datum	Umfang
Leitlinie für die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten	17. September 2020	– allgemein gehalten – je rd. 4 Seiten ¹
Leitlinie für die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten	22. Jänner 2021	
Checkliste für die Selbstbewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme	19. Februar 2021	
Leitlinie zur Bewertung der internen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität	23. Jänner 2023	– detailliert – rd. 22 Seiten ²

¹ bezogen auf Audit und Kontrolle

² ohne Deckblatt, Inhalts- und Abkürzungsverzeichnis

Quellen: bezughabende Dokumente

Die bis zum Fristende der Planeinreichung (Ende April 2021) verfügbaren Leitlinien wiesen vor allem darauf hin, dass die Kontrollsysteme im Aufbau- und Resilienzplan detailliert zu beschreiben waren und dass die Kommission im Fall einer negativen Bewertung zusätzliche, Kontrollsystem-bezogene Maßnahmen mit Meilensteinen im Durchführungsbeschluss des Rates festlegen konnte.

Die im Februar 2021 von der Kommission zur Verfügung gestellte Checkliste war als Selbstbewertungsinstrument konzipiert und sollte die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung des Aufbau- und Resilienzplans unterstützen.

Die Mitgliedstaaten ersuchten laut Kommission um weitere Orientierungshilfen zur Ausgestaltung ihrer Kontrollsysteme. Die Kommission stellte daher im Jänner 2023 eine von ihren Auditorinnen und Auditoren für Prüfungen der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten verwendete, wesentlich detailliertere Leitlinie zur Verfügung. Sie enthielt auf Basis der Vorgaben von Art. 22 ARF-Verordnung sechs Kernanforderungen, denen jeweils Elemente und Beispiele guter Praxis zugeordnet waren. Die Leitlinie konnte nach Angaben der Kommission als Selbstbewertungsinstrument verwendet werden.

Die folgende Tabelle stellt am Beispiel von Betrugsprävention und -bekämpfung die detaillierteren Anforderungen der Leitlinie vom Jänner 2023 jenen der Checkliste vom Februar 2021 gegenüber (Auszug):

Tabelle 11: Anforderungen der Europäischen Kommission zur Minimierung von Betrug

Checkliste vom Februar 2021 (Auszug)	Leitlinie vom Jänner 2023 (Auszug)
<ul style="list-style-type: none"> • Gibt es eine Beschreibung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, einschließlich Betrugsprävention? • Gibt es Angaben dazu, ob für den Aufbau- und Resilienzplan insgesamt oder durch spezifische Einzelmaßnahmen für eine Bewertung des Betrugsrisikos und die Festlegung geeigneter Abhilfemaßnahmen gesorgt ist bzw. gesorgt wird? 	<p>Beispiele für bewährte Praktiken im Zusammenhang mit der Minimierung von Betrug umfassen u.a. folgende Maßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verfügt über aktuelle Betrugsbekämpfungsstrategien (die alle im Anhang der Leitlinie für die Betrugspolitik der Kommission¹ erforderlichen Elemente klar und vollständig abdecken) • falls in den Betrugsbekämpfungsrichtlinien nichts anderes angegeben ist: hat mit Unterstützung der Geschäftsleitung und der Zuweisung angemessener Ressourcen Vorkehrungen zur Bekämpfung von Betrug getroffen • Ziele und Indikatoren wurden festgelegt, um die Stabilisierung oder Verringerung des Ausmaßes von Betrug im Laufe der Zeit zu unterstützen, einschließlich einer Aufschlüsselung, um Betrug zu erkennen und zu verhindern • Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind sich der erforderlichen Verhaltensstandards und ihrer persönlichen Verantwortung bei der Verhinderung von Betrug bewusst • Personal nimmt an Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Betrug teil • Einrichtung spezieller Arbeitsgruppe, die für die Verwaltung des gesamten Risikomanagements in Bezug auf Betrug verantwortlich ist; klare Benennung und Spezifizierung der Gruppe in Verfahrenshandbüchern

¹ Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen für den Programmplanungszeitraum 2014–2020

Quellen: bezughabende Dokumente

13.2 Der RH wies darauf hin, dass die Kommission den Detailgrad und den Informationsgehalt zu den Kontrollsystemen im Zeitraum 2020 bis 2023 – und damit auch noch nach dem Fristende für die Planeinreichung Ende April 2021 – deutlich erhöhte. Die zunächst veröffentlichten Leitlinien und Informationen waren allgemein gehalten und es war nicht klar gewesen, welche Maßstäbe die Kommission bei der Bewertung der Kontrollsysteme in den Aufbau- und Resilienzplänen oder bei allfälligen Audits anlegen würde.

Kontrollsystem im ÖARP

- 14.1 (1) Die Ausführungen zum Kontrollsystem im ÖARP vom 30. April 2021 waren im Wesentlichen nicht ressortspezifisch und betrafen u.a. Erläuterungen zu gesetzlichen Vorgaben (z.B. Bundesvergabegesetz 2018³¹, Rechnungshofgesetz 1948³² usw.). Das Finanzministerium beschrieb beispielsweise, dass alle Maßnahmen der Kontrolle des RH unterlagen; dies erweckte bei den EU-Institutionen den Eindruck, der RH wäre als Prüfstelle in den ÖARP eingebunden.

Die Kommission empfahl bereits anlässlich einer informellen Bewertung vor Planeinreichung eine detailliertere Darstellung, z.B. wie das Kontrollsystem in der Praxis funktionieren wird und welche spezifischen Kontrollmaßnahmen geplant sind. Im Vortrag an den Ministerrat vom 30. April 2021 war zum Kontrollsystem festgehalten, dass jedes implementierende Ministerium einschließlich der Abwicklungsstellen, einen detaillierten Plan über die Sicherstellung der Vorgaben gemäß Art. 22 ARF-Verordnung erarbeitet und dem Finanzministerium bis 31. Mai 2021 berichtet.

Das Finanzministerium fasste die Meldungen der implementierenden Ministerien in einem mit 31. Mai 2021 datierten Dokument zusammen und übermittelte den Ergänzungsbericht zum Kontrollsystem der Kommission zur Bewertung.

- (2) In ihrer Bewertung vom Juni 2021 hielt die Kommission zum Bereich Audit und Kontrolle fest, dass die im ÖARP vorgeschlagenen Vorkehrungen zur Prävention, Aufdeckung und Behebung von Korruption, Betrug und Interessenkonflikten bei der Verwendung der Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität, einschließlich der Vorkehrungen zur Vermeidung von Doppelfinanzierung durch die Fazilität und andere EU-Programme, angemessen waren.

- (3) Die danach, im September 2021, mit der Kommission abgeschlossene Finanzierungsvereinbarung enthielt wiederum Anforderungen an das Kontrollsystem, z.B. eine Betrugsrisikobewertung und die Definition geeigneter Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung.

Im Zuge einer Prüfung des Kontrollsystems im März 2023 stellte die Kommission mehrere Defizite fest. Unter anderem erachtete sie die vom Finanzministerium vorgelegte Risikobewertung für die Maßnahmen des ÖARP als nicht sachgerecht. Sie empfahl unverzüglich eine Bewertung des Betrugsrisikos nach einem Leitfaden der Kommission. Dieser Leitfaden³³ enthielt Hilfestellungen und Empfehlungen bei der

³¹ BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.

³² BGBl. 144/1948 i.d.g.F.

³³ Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen für den Programmplanungszeitraum 2014–2020

Anwendung der Verordnung (EU) 1303/2013³⁴ mit Regelungen insbesondere zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.

14.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Kommission zu der Beschreibung des Kontrollsystems im ÖARP eine Ergänzung mit wesentlich detaillierteren Informationen verlangte. Auf Basis dieser Ergänzung bewertete sie die Erläuterungen zum Kontrollsystem im ÖARP positiv.

(2) Der RH hielt fest, dass die Kommission im Rahmen einer Prüfung des Kontrollsystems des ÖARP im März 2023 die Bewertung des Betrugsrisikos anhand eines Leitfadens im Anwendungsbereich der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds empfahl. Im Zusammenhang mit den zunehmend detaillierteren Vorgaben der Kommission zum Kontrollsystem wies der RH darauf hin, dass die Vorgaben bei der Erstellung des ÖARP nicht umfassend vorlagen.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass künftig die Anforderungen an die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der EU umfassend spezifiziert und bereits in der Phase der Erstellung nationaler Umsetzungspläne durch die Kommission veröffentlicht werden.

(3) Der RH verwies auf die missverständliche Darstellung von Aufgaben des RH in der Beschreibung des Kontrollsystems zum ÖARP.

Er empfahl dem Finanzministerium, die Rolle und Aufgaben des RH korrekt darzustellen, um nicht den Eindruck entstehen zu lassen, dass die externe nachgängige Finanzkontrolle Teil des Kontrollsystems des ÖARP ist.

14.3 Laut seiner Stellungnahme unterstütze das Finanzministerium die Empfehlung, auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass künftig die Anforderungen an die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten umfassend spezifiziert und bereits in der Phase der Erstellung nationaler Umsetzungspläne durch die Kommission veröffentlicht werden. Es verwies allerdings auf die ambitionierten Zeitpläne der Kommission.

Zur Empfehlung, die Rolle und Aufgaben des RH korrekt darzustellen, führte das Finanzministerium aus, dass es nach seiner Auffassung nicht die Intention der Kommission gewesen sei, notwendigerweise neue Kontrollsysteme zu schaffen, sondern sicherzustellen, dass ausreichende Kontrollsysteme existierten. In Zukunft

³⁴ Verordnung (EU) 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1083/2006 des Rates

werde sich das Finanzministerium gerne direkt mit dem RH zwecks einzelner Formulierungen abstimmen.

Bewertung durch die Europäische Kommission

Bewertung des ÖARP

- 15.1 (1) Die ARF-Verordnung regelte das auf die strukturellen und inhaltlichen Anforderungen der Aufbau- und Resilienzfazilität abgestimmte Bewertungsmodell der Kommission.³⁵ Die Bewertung umfasste z.B. die geschätzten Kosten und das Interne Kontrollsystem der Aufbau- und Resilienzpläne sowie eine Beurteilung der Pläne nach Relevanz, Wirksamkeit und Kohärenz der Maßnahmen.³⁶

(2) Der Bewertung des ÖARP durch die Kommission gingen umfangreiche informelle Abstimmungen zwischen der Kommission und dem Finanzministerium voraus, die bereits während der Erstellung des ÖARP begannen. Die Korrespondenz dazu war nicht im ELAK dokumentiert. Aus den dem RH vorgelegten E-Mails und finanzministeriumsinternen Informationen, z.B. an den Finanzminister, waren Abstimmungsinhalte teilweise ersichtlich. Beispielsweise war in einem ressortinternen Dokument festgehalten, dass die Reformen die länderspezifischen Empfehlungen möglichst umfassend und gleichmäßig umsetzen mussten oder dass die Kommission den Plan ablehnen würde, wenn die Reformen aus ihrer Sicht nicht ausreichten. Weiters wurde darauf hingewiesen, dass z.B. in den Bereichen Ökosoziale Steuerreform, Mineralölsteuer bzw. CO₂-Steuer noch nationaler Entscheidungsbedarf bestand und die Kommission voraussichtlich auch Alternativen akzeptieren würde.

Das dokumentierte Feedback der Kommission zu den vom Finanzministerium übermittelten Detailinformationen (z.B. Maßnahmenbeschreibung, Kosteninformation) enthielt keine Bewertung der einzelnen Maßnahmen des ÖARP. Insgesamt bewertete die Kommission den ÖARP sowie auch den geänderten ÖARP inklusive REPowerEU-Komponente positiv.

³⁵ Die Kommission veröffentlichte bereits vor Inkrafttreten der ARF-Verordnung Leitlinien auf Basis von Entwürfen des Rechtssetzungsvorhabens, die die Mitgliedstaaten insbesondere bei der Erstellung der Aufbau- und Resilienzpläne unterstützen sollten. Sie enthielten noch kein Modell zur Bewertung der in die Pläne aufzunehmenden Reformen und Investitionen sowie der Meilensteine.

³⁶ gemäß Anhang V der ARF-Verordnung

(3) Die Bewertung durch die Kommission bildete die Basis für den Durchführungsbeschluss des Rates, die Finanzierungsvereinbarung und die operative Vereinbarung. Die folgende Tabelle zeigt im Überblick die Inhalte dieser Grundlagen zum eingereichten ÖARP vom April 2021:

Tabelle 12: Grundlagen zur nationalen Umsetzung der ARF-Verordnung (EU) 2021/241

	ÖARP 2020–2026	Rats-Durchführungsbeschluss	Finanzierungsvereinbarung	operative Vereinbarung
Datum	30. April 2021	Juli 2021	September 2021	November 2022
Entscheidung	Bundesregierung	Rat	Finanzministerium mit Europäischer Kommission	
Inhalt (Auszug)	<ul style="list-style-type: none"> • 4 Komponenten und 16 Subkomponenten • 27 Reformen und 32 Investitionen • 171 Meilensteine • rd. 4,5 Mrd. EUR Kosten • Erläuterung Kontrollsystem 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 Komponenten und 16 Subkomponenten • 27 Reformen und 32 Investitionen • 171 Meilensteine • 6 finanzielle Tranchen und Zuordnung der Meilensteine • Festlegung Mittelallokation von rd. 3,46 Mrd. EUR 	<ul style="list-style-type: none"> • rechtliche Bindung der Mittelallokation und Vorfinanzierung • Rechte und Pflichten • Anforderungen des Kontrollsystems • Bedingungen für Zahlungsantrag samt Mustervorlagen 	<ul style="list-style-type: none"> • ordnete den Meilensteinen Verifikationsmechanismen zu • ordnete den Tranchen indikative Zeiträume für Zahlungsanträge zu • Monitoringmodell zur Überwachung • Finanzministerium als Koordinator • zwei Stellen¹ der Europäischen Kommission als Gesprächspartner • mindestens vierteljährlicher Austausch
Anmerkungen RH	enthält teilweise bereits budgetierte Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Meilensteine und Zeithorizonte weichen vereinzelt vom ÖARP ab • basiert auf Bewertung der Europäischen Kommission • ist verbindliche Grundlage für das Abrechnungsmodell nach Meilensteinen 	ist Voraussetzung, um Mittel zu erhalten	<ul style="list-style-type: none"> • ist bei Änderungen des Durchführungsbeschlusses gegebenenfalls anzupassen • ist Voraussetzung für ersten Zahlungsantrag • enthält Modell zur Mittelkürzung bei Mängeln des Kontrollsystems

ÖARP = Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan

Quellen: bezughabende Dokumente

¹ eine Stelle im Generalsekretariat der Europäischen Kommission („Task Force Aufbau & Resilienz“), eine Stelle in der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

(4) Im Juli 2023 beschloss die Bundesregierung eine Änderung des ÖARP³⁷ und ergänzte ihn um ein REPowerEU-Kapitel. Danach stellten sich die Grundlagen wie folgt dar:

Tabelle 13: Grundlagen zur nationalen Umsetzung der ARF-Verordnung (EU) 2021/241 anlässlich der REPowerEU-Initiative

	Überarbeitung ÖARP 2020–2026 inklusive REPowerEU	Rats-Durchführungsbeschluss	Nachtrag zur Finanzierungsvereinbarung	operative Vereinbarung
Datum	14. Juli 2023	November 2023	Dezember 2023	
Entscheidung	Bundesregierung	Rat	Finanzministerium mit Europäischer Kommission	
Inhalt (Auszug)	<ul style="list-style-type: none"> • Änderungen bestehender Maßnahmen (z.B. Meilensteine, Kosten) • Erweiterung um 5. Komponente (REPowerEU-Kapitel) mit 2 Reformen und 2 Investitionen • rd. 4,2 Mrd. EUR Kosten¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 Komponenten und 19 Subkomponenten • 30 Reformen und 34 Investitionen • 178 Meilensteine (davon ein Meilenstein zum Kontrollsystem) • 6 finanzielle Tranchen und Zuordnung der Meilensteine • Festlegung aktualisierter Mittelallokation von rd. 3,96 Mrd. EUR 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandteil der Finanzierungsvereinbarung vom September 2021 • rechtliche Bindung der aktualisierten Mittelallokation und Vorfinanzierung • Änderung Mustervorlage Zahlungsantrag 	bis Ende der Gebarungsüberprüfung nicht abgeschlossen und nur im Entwurf verfügbar
Anmerkungen RH	enthält Änderungen des ÖARP 2020–2026 samt Begründungen	<ul style="list-style-type: none"> • Meilensteine und Zeithorizonte weichen vereinzelt vom ÖARP ab • basiert auf Bewertung der Europäischen Kommission • ist verbindliche Grundlage für das Abrechnungsmodell nach Meilensteinen 	ist Voraussetzung, um weitere Mittel zu erhalten	

ÖARP = Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan

Quellen: bezughabende Dokumente

¹ inklusive REPowerEU

Die Änderungen zum ÖARP betrafen z.B. Anpassungen von Meilensteindefinitionen und Verschiebungen der Zeithorizonte für die Erreichung von Meilensteinen.

Vor allem die Vorgaben in der operativen Vereinbarung, wie die Erreichung der Meilensteine gegenüber der Kommission nachzuweisen war, unterlagen einem intensiven Abstimmungsprozess. Dies resultierte u.a. daraus, dass die Meilensteine

³⁷ Gemäß Art. 21 ARF-Verordnung waren die Aufbau- und Resilienzpläne aufgrund objektiver Umstände grundsätzlich änderbar.

bzw. die dazu festgelegten Werte teilweise unzweckmäßig definiert waren und dadurch nicht wie definiert realisiert und nachgewiesen werden konnten (siehe z.B. Meilensteine beim Breitbandausbau [TZ 28](#)). Die operative Vereinbarung zum geänderten ÖARP war bis September 2024 nicht abgeschlossen.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die Kommission den ÖARP vom April 2021 wie auch den geänderten ÖARP vom Juli 2023 inklusive REPowerEU-Kapitel positiv bewertete.

Dieser Bewertung gingen informelle Abstimmungen zu den geplanten Reformen und Investitionen sowie eine umfangreiche Korrespondenz des Finanzministeriums mit der Kommission voraus.

Der RH hielt fest, dass sich weder aus dem dokumentierten Feedback der Kommission zu den im Zuge des Planungsprozesses durch das Finanzministerium übermittelten Detailinformationen noch aus den Veröffentlichungen zur Analyse des ÖARP und des geänderten ÖARP ergab, wie die Kommission einzelne Maßnahmen des ÖARP bewertete; sie gab lediglich eine gesamthafte Bewertung ab.

Der RH wies darauf hin, dass die operative Vereinbarung nach der Änderung des ÖARP bis September 2024 noch nicht abgeschlossen war. Das gab Österreich die Möglichkeit, noch Anpassungen mit der Kommission abzustimmen; die Vorbereitung von Zahlungsanträgen, inklusive der Nachweiserbringung und Prüfung der Meilenstein-Erreichung, erfolgte dadurch jedoch auf einer nicht formalisierten Grundlage.

Der RH verwies kritisch auf die Schwierigkeiten, die sich aufgrund unzweckmäßiger Meilensteine und dazu festgelegter Werte ergaben.

Er empfahl dem Finanzministerium, in Zusammenarbeit mit den implementierenden Ministerien bei der Definition von Meilensteinen verstärkt zu berücksichtigen, ob die Meilensteine, so wie sie beschrieben sind, auch realisiert werden können und mit welchen Belegen die Meilenstein-Erreichung nachgewiesen werden kann.

- 15.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums würde sich ex post oft die Beurteilung der Meilensteine in Hinsicht auf ihre Realisierbarkeit gegenüber der Situation ex ante verschieben.

- 15.4 Der RH wies gegenüber dem Finanzministerium darauf hin, dass eine häufige Verschiebung der Realisierbarkeit von Meilensteinen gegenüber der Situation ex ante auf mangelnde Qualität der Meilensteinsetzungen hindeutet. Umso mehr verblieb er bei seiner Empfehlung.

Bewertung von Meilensteinen

- 16.1 (1) Bis Ende 2022 hatte die Kommission nicht festgelegt, wie sie vorgehen würde, wenn Meilensteine nicht erreicht wurden. Anfang 2023 veröffentlichte sie ihre Methode zur finanziellen Bewertung von Meilensteinen der Aufbau- und Resilienzpläne.³⁸ Auf dieser Basis sollte – unter Wahrung der Grundsätze der Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit – ein Betrag festgelegt werden, der ausgesetzt wird, wenn ein Meilenstein nicht zufriedenstellend erreicht wird.

Grundlage war der „Einheitswert“ eines Meilensteins, der sich aus dem für den Aufbau- und Resilienzplan zugesagten EU-Betrag, dividiert durch die Anzahl der Meilensteine, berechnete.

Um Unterschieden in der Wertigkeit der Maßnahmen gebührend Rechnung zu tragen, plante die Kommission, die Meilensteinwerte mit Koeffizienten anzupassen; dabei unterschied sie zwischen Investitionen und Reformen:

Tabelle 14: Koeffizienten bei Meilensteinen für Investitionen und Reformen

Investitionen	Reformen
<ul style="list-style-type: none"> – Koeffizient von 2: bei Meilensteinen großer Investitionen (mit mehr als 10 % nicht rückzahlbarer Unterstützung) mit einer begrenzten Anzahl von Meilensteinen (5 oder weniger) – Koeffizient von 0,5: bei Meilensteinen kleinster Investitionen (mit 0,1 % oder weniger an nicht rückzahlbarer Unterstützung) 	<ul style="list-style-type: none"> – Koeffizient von 5: bei Meilensteinen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten einer Reform – Koeffizient von 0,5: z.B. bei Zwischenschritten einer Reform (etwa bei Veröffentlichung eines Berichts oder Evaluierung einer Reform)

Quelle: Europäische Kommission

Die Kommission behielt sich zusätzliche Aufwärtsanpassungen der Meilensteinwerte vor (wenn sie z.B. die Umsetzung der Reform als besonders wichtig erachtete), um die Einstufung für die Bewältigung aller oder eines erheblichen Teils der in den länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester genannten Herausforderungen zu rechtfertigen.

³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Annex II (21. Februar 2023)

(2) Der RH verglich auf Basis der Durchführungsbeschlüsse des Rates vom Juli 2021 ausgewählte Eckpunkte der Aufbau- und Resilienzpläne von Deutschland, Frankreich, Kroatien und Österreich, insbesondere im Hinblick auf die Meilensteinwerte, die sich anhand der Bewertungsmethode der Kommission ergaben:

Tabelle 15: Vergleich von Eckpunkten zu den Meilensteinen in Aufbau- und Resilienzplänen von Deutschland, Frankreich, Kroatien und Österreich

Land ¹	Gesamtallokation (ARF-Mittel für den Plan)	Reformen	Investitionen	Summe Meilensteine	Meilensteinwert	Anteil eines Meilensteinwerts an der Gesamtallokation (relativer Meilensteinwert)
	in Mio. EUR	Anzahl			in Mio. EUR	in %
Deutschland	21.904,16	15	25	129	169,80	0,78
Frankreich	39.368,32	21	70	175	224,96	0,57
Kroatien	5.747,13	76	146	372	15,45	0,27
Österreich	3.461,40	27	32	171	20,24	0,58

¹ Deutschland und Frankreich Stand 5. Juli 2021, Kroatien Stand 20. Juli 2021, Österreich Stand 6. Juli 2021

Quellen: jeweilige Durchführungsbeschlüsse des Rates

Die Anzahl der Reformen und Investitionen, das Verhältnis Reformen zu Investitionen und die Werte eines Meilensteins unterschieden sich zwischen den vier Ländern deutlich.

(3) Bezogen auf Österreich und den ÖARP zum Stand September 2024 war davon auszugehen, dass die Kommission bei Nichterreichen eines Meilensteins grundsätzlich 22,25 Mio. EUR einbehalten würde (maximal mögliche EU-Mittel in Höhe von 3,961 Mrd. EUR dividiert durch 178 (Anzahl der Meilensteine)). Bei Meilensteinen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten einer Reform war von 111,26 Mio. EUR Einbehalt auszugehen (Anwendung des Koeffizienten von 5).

16.2 Aus Sicht des RH bildeten die Vorgaben auf EU-Ebene zur Erstellung und Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne keine verlässliche Grundlage für die Einschätzung des finanziellen Werts eines Meilensteins. Dies zeigte sich u.a. an der deutlich unterschiedlichen Anzahl von Reformen und Investitionen bezogen auf die Gesamtallokation für die Pläne von Deutschland, Frankreich, Kroatien und Österreich, wodurch sich in der Folge deutlich unterschiedliche Meilensteinwerte ergaben.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Kommission ihre Methode zur Bewertung von Meilensteinen erst im Jahr 2023 veröffentlichte, um auf dieser Basis einen Betrag festzulegen, der ausgesetzt wird, wenn ein Meilenstein nicht zufriedenstellend erreicht wird. Aus Sicht des RH wäre diese Vorgangsweise schon bei der Ausgestaltung der Pläne wesentlich gewesen, z.B. im Hinblick auf die Anzahl an

Meilensteinen. Er verwies darauf, dass sich die absoluten und relativen Werte der Meilensteine in den betrachteten Aufbau- und Resilienzplänen von vier Ländern deutlich unterschieden.

Der RH hielt fest, dass für Österreich mit Stand Juni 2024 bei Nichterreichen eines Meilensteins grundsätzlich mit einem Einbehalt von 22,25 Mio. EUR je Meilenstein zu rechnen war. Bei Meilensteinen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten einer Reform war – unter Anwendung des Koeffizienten von 5 – eine Erhöhung auf etwa 111,26 Mio. EUR zu erwarten.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, darauf hinzuwirken, dass bei ähnlichen Modellen wie der Aufbau- und Resilienzfähigkeit bereits in der Phase der Erstellung von Plänen die Methode zur finanziellen Bewertung der Maßnahmen bzw. Meilensteine durch die Kommission veröffentlicht wird.

- 16.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums teile es die Auffassung des RH.

Prüfung des Kontrollsystems

- 17.1 (1) Die Kontrollsysteme zu den Maßnahmen und Meilensteinen des ÖARP verantworteten die jeweils zuständigen Ministerien. Die Koordinierungsstelle stellte ihnen für die geforderte ergänzende Beschreibung des Kontrollsystems bis 31. Mai 2021 eine zusammengefasste Checkliste zur Verfügung.

Die Koordinierungsstelle leitete den Ministerien auch die von der Kommission zur Verfügung gestellten Leitlinien, z.B. zu Stichprobenmethoden oder zur Verwendung von ARACHNE³⁹, sowie die Informationen aus dem laufenden Austausch mit der Kommission weiter und besprach die Themen in vierteljährlichen Koordinierungstreffen.

- (2) Die Kommission prüfte im März 2023 das Kontrollsystem im ÖARP. Der Fokus lag auf den Systemen zur Prävention von Korruption, Betrug, Interessenkonflikten und Doppelfinanzierung.

Im abschließenden Prüfbericht sprach die Kommission elf Empfehlungen aus; sie bezogen sich insbesondere auf die unvollständige Nutzung der Transparenzdatenbank, fehlende Betrugsrisiko-Bewertung, mangelnde Schulungen zu Ethik und Integrität, unzureichende Kenntnisse des Personals für die Meldung schwerwiegender

³⁹ ARACHNE ist ein IT-Tool der Kommission, um Projekte mit einem höheren Risiko für Betrug, Korruption oder Interessenkonflikten darstellen zu können. Es kombiniert interne Daten von Projekten mit externen, öffentlich zugänglichen Daten, um Zusammenhänge zu identifizieren und Risiken pro Projekt, Begünstigtem, Vertrag und Auftragnehmer zu bewerten.

Unregelmäßigkeiten, unvollständige Umsetzung der Richtlinie zu Interessenkonflikten, unvollständige Dokumentation des Prozesses der Prüfung auf Doppelförderungen und unbesetzte Stellen im Finanzministerium:

- Im Zusammenhang mit der unvollständigen Nutzung der Transparenzdatenbank hatte die Kommission festgestellt, dass Österreich die Transparenzdatenbank zwar als zentrales Instrument zur Sammlung von Informationen über die Finanzierung von ÖARP-Maßnahmen sowie über die Empfänger, Auftragnehmer und Unterauftragnehmer nutzte, jedoch z.B. die Länder rechtlich nicht verpflichtet waren, Daten über Leistungen an Empfänger in die Transparenzdatenbank einzumelden.⁴⁰ Die Kommission ergänzte zu dieser Feststellung im ÖARP eine Maßnahme „Modalitäten des Kontrollrahmens für die ARF“ inklusive eines Meilensteins.⁴¹ Für die Umsetzung der Empfehlung im Prüfbericht bzw. die Erfüllung des ergänzten Meilensteins veranlasste die Koordinierungsstelle, sofern nicht bereits gesetzliche Verpflichtungen bestanden, rechtsverbindliche Vereinbarungen zwischen den zuständigen Stellen auf Bundesebene und den Abwicklungsstellen (z.B. den Ländern). Damit sollten die im Rahmen der Umsetzung des ÖARP erforderlichen Daten gesammelt und der Zugriff darauf sichergestellt sowie geeignete Kontrollen auf Doppelförderung durchgeführt und dokumentiert werden können. Die Erfüllung des Meilensteins war zwingend erforderlich, um einen weiteren Zahlungsantrag stellen zu können. Die Kommission teilte im Juli 2024 mit, dass sie die Empfehlung als umgesetzt erachte. Die Koordinierungsstelle betrachtete damit auch die Erfüllung des Meilensteins als umgesetzt; sie hatte die diesbezüglichen Nachweise im Zuge der Vorbereitung für den zweiten Zahlungsantrag informell mit der Kommission abgestimmt. Die finale Beurteilung der Kommission über die Erfüllung des Meilensteins war im Rahmen der Prüfung des zweiten Zahlungsantrags zu erwarten.
- Zu den anderen Empfehlungen hatte die Koordinierungsstelle der Kommission bis zu einer vorgegebenen Frist den Umsetzungsstand zu melden. Auf Basis dieser Meldungen und entsprechender Nachweise erachtete die Kommission im Juli 2024 alle Empfehlungen als erledigt, mit Ausnahme jener, die sich auf offene Stellen im Finanzministerium bezog, insbesondere der Internen Revision. Die Kommission verlängerte für diese Empfehlung die Umsetzungsfrist bis 29. November 2024.

⁴⁰ Für die Länder war nur die Einmeldung der Leistungsangebote verpflichtend (siehe Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank, BGBl. I 73/2013).

⁴¹ Beschreibung des Meilensteins: Zwischen den zuständigen Stellen auf Bundesebene und den Durchführungsstellen, die ganz oder teilweise für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit verantwortlich sind, sind rechtsverbindliche Vereinbarungen zu schließen. In den Vereinbarungen wird eine Verpflichtung für diese Durchführungsstellen festgelegt, (a) die gemäß Art. 22 Abs. 2 lit. d Z i bis iii ARF-Verordnung erforderlichen Daten zu sammeln und den Zugriff darauf sicherzustellen und b) geeignete Kontrollen auf Doppelfinanzierung zwischen der ARF und anderen Unionsprogrammen durchzuführen und zu dokumentieren. Soweit es sich bei den vorgenannten Pflichten bereits um gesetzliche Bestimmungen handelt, bedarf es keiner rechtsverbindlichen Vereinbarung.

(3) Im Juni 2023 prüfte die Kommission die zufriedenstellende Erreichung ausgewählter Meilensteine, die im ersten Zahlungsantrag vom Dezember 2022 enthalten waren.

Feststellungen bezogen sich u.a. darauf, dass die Abwicklungsstelle Kommunalkredit Public Consulting GmbH kein standardisiertes Formular für die Meldung von Interessenkonflikten hatte, Publizitätspflichten teilweise nicht eingehalten waren, ein fragmentierter Zugang zur Transparenzdatenbank die Überprüfung auf Doppelfinanzierung erschwerte, das als Abwicklungsstelle tätige Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung sich selbst als Empfänger digitaler Endgeräte in die Transparenzdatenbank eingetragen hatte sowie auf Schwächen in den Abläufen und Verfahren der Buchhaltungsagentur.

Die Koordinierungsstelle meldete der Kommission fristgerecht den Umsetzungsstand zu den Empfehlungen.

Die Kommission erklärte in einem Schreiben Anfang September 2024 eine Empfehlung als noch offen, die sich an die Buchhaltungsagentur richtete. Demnach war der Kommission bis 31. Oktober 2024 nachzuweisen, dass die Buchhaltungsagentur den geprüften Stellen Fristen für die Umsetzung ihrer Empfehlungen vorgibt und sie einen formellen Folgeprozess eingerichtet hat, um die Empfehlungen an die geprüften Stellen weiterzuverfolgen.

17.2 Der RH hielt fest, dass zu den Prüfergebnissen der Kommission aus dem Jahr 2023 noch nicht alle Empfehlungen umgesetzt wurden. Die Kommission konnte bei unzureichender Ausgestaltung der Kontrollsysteme zusätzliche Meilensteine in den ÖARP aufnehmen – weitere Zahlungsanträge waren erst möglich, wenn diese erreicht wurden. Der RH wies weiters auf das Risiko hin, dass die Kommission die EU-Mittel kürzen konnte, wenn sie die Kontrollsysteme als nicht ordnungsgemäß beurteilte.

Der RH erachtete die informellen Abstimmungen mit der Kommission – z.B. zu den Nachweisen, dass der Meilenstein „Modalitäten des Kontrollrahmens für die ARF“ erreicht wurde – im Zuge der Vorbereitung des zweiten Zahlungsantrags als zweckmäßig. Er hielt fest, dass die Kommission dennoch bei finaler Prüfung der Nachweise Meilensteine als nicht erreicht beurteilen konnte.

Der RH kritisierte, dass die Darstellung zur Verwendung der Transparenzdatenbank im Rahmen des ÖARP-Kontrollsystems nicht vollumfänglich den rechtlichen Gegebenheiten entsprochen hatte.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, künftig darauf zu achten bzw. darauf hinzuwirken, dass das Kontrollsystem bei der Förderabwicklung den Anforderungen der Kommission entspricht und – wie gegenüber der Kommission dargestellt – rechtlich verankert ist.

17.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums seien für künftige Programme bei einer allfälligen Beteiligung bzw. Abwicklung einer Leistung durch die Länder zusätzliche Vereinbarungen nicht mehr notwendig. Die Länder hätten ab dem Jahr 2026 aufgrund der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank⁴² und der zur Umsetzung dieser Vereinbarung von den Ländern zu schaffenden Rechtsgrundlagen Leistungsmitteilungen an die Transparenzdatenbank zu übermitteln.

(2) Die Buchhaltungsagentur teilte in ihrer Stellungnahme mit, die bereits vorhandene Dokumentation zu ihren Audits um die Vorbereitungsphase ergänzt zu haben. Somit seien die Umfangsdefinition, die Ziele, angeforderte und erhaltene Dokumente, Vorgang zur Stichprobenziehung, überprüfte Datenbanken oder die zu befolgenden Auditstandards festgehalten. In Punkt 2 des Prüfberichts der Buchhaltungsagentur seien die Beschreibung der durchgeführten Prüfhandlungen (Methodik) und der Prüfumfang festgehalten. Bei Punkt 4 würden im Zeitplan die Fristen festgelegt. Die Buchhaltungsagentur habe das Bewertungssystem für die Feststellungen/Empfehlungen eingerichtet. Auch die Fristen zur Umsetzung würden festgehalten bzw. angegeben. Zu den Follow-up-Prüfungen habe die Buchhaltungsagentur mit den betroffenen Ressorts Nachträge zum Vertrag erstellt, die das Thema abdecken.

Die adaptierten Vorlagen zur Prüfung seien mit dem Finanzministerium abgestimmt und von der Kommission für in Ordnung befunden worden.

⁴² BGBl. I 138/2024

Finanzielle Mittel

Finanzielle Umsetzung des ÖARP und nationale Mittelbereitstellung

- 18.1 (1) Österreich beabsichtigte, die maximal möglichen Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in Anspruch zu nehmen. Die Kommission teilte die Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität für die Zuschüsse⁴³ auf die Mitgliedstaaten indikativ anhand festgelegter Kriterien auf. Zu den Kriterien zählten u.a. die Bevölkerungsgröße des Mitgliedstaates, die durchschnittliche Arbeitslosenquote in den Jahren 2015 bis 2019 sowie das umgekehrte Bruttoinlandsprodukt (**BIP**) pro Kopf. Die Berechnung ergab für Österreich einen Betrag von maximal 3,462 Mrd. EUR.

Die ARF-Verordnung sah weiters bis Juni 2022 eine ergänzende Berechnung auf Basis der Veränderung des realen BIP im Jahr 2020 und der kumulierten Veränderung des realen BIP im Zeitraum 2020 bis 2021 vor. Diese ergab für Österreich zusätzlich rd. 300 Mio. EUR und damit einen Gesamtbetrag von maximal 3,751 Mrd. EUR.

Von den REPowerEU-Mitteln wurden für Österreich Zuschüsse von 210,62 Mio. EUR vorgesehen.

Die gesamte Mittelzuteilung für Österreich betrug damit 3,961 Mrd. EUR:

Tabelle 16: Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und Anteil Österreich

	gesamt auf EU-Ebene	Mittel für Österreich
	in Mrd. EUR	
Gesamtmittel Aufbau- und Resilienzfazilität	723,824	3,751
<i>davon</i>		
<i>Zuschüsse</i>	<i>337,969</i>	<i>3,751</i>
<i>Darlehen</i>	<i>385,855</i>	<i>0,000</i>
ergänzte Mittel für REPowerEU¹ (Zuschüsse)	20,000	0,210
Summe ARF und REPowerEU	743,824	3,961

¹ aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des Emissionshandelssystems

Quelle: Europäische Kommission

⁴³ Darlehen konnten für die Gesamtkosten abzüglich Zuschüssen und allfälligen Einnahmen eines Aufbau- und Resilienzplans beantragt werden. Das maximale Darlehensvolumen für einen Mitgliedstaat durfte 6,8 % seines Bruttonationaleinkommens im Jahr 2019 (zu jeweiligen Preisen) nicht übersteigen.

(2) Die Zahlungen der EU-Mittel erfolgten losgelöst von den tatsächlichen nationalen Ausgaben für die Maßnahmen des Programms und waren im Bundeshaushalt ausschließlich in der Untergliederung 51 – Kassenverwaltung dargestellt.

Um einen Überblick über die nationalen Ausgaben zu erhalten, hatte gemäß den Durchführungsbestimmungen zu den jährlichen Bundesfinanzgesetzen die Verrechnung von Vorhaben, welche im Rahmen des ÖARP von der EU refinanziert werden sollten, grundsätzlich auf Konten mit der Kennzeichnung „Ugl 788“ zu erfolgen. Ausgenommen davon waren jene Vorhaben, die zulässigerweise bereits ab Februar 2020 – also vor Genehmigung des ÖARP – umgesetzt wurden.

Die benötigten Mittel für die Umsetzung des ÖARP waren Teil der jährlichen Vorschläge. Die im Budget berücksichtigten Mittel betrafen nur Investitionen, da geplante Reformen (z.B. Gesetze) grundsätzlich nicht budgetär berücksichtigt wurden. Die Inanspruchnahme der Mittel hatte gemäß den budgetrechtlichen Vorgaben zu erfolgen, insbesondere gemäß geltendem Bundesfinanzgesetz.

Nicht in Anspruch genommene Mittel waren nach Jahresende einer Rücklage mit der Kennzeichnung „Ugl 188“ zuzuführen.

(3) Das Finanzministerium ermittelte den budgetären Umsetzungsstand des ÖARP am Jahresende. Auf Ersuchen des RH ermittelte es den Auszahlungsstand des Bundes für die Umsetzung des ÖARP (Stand der Zahlungen der Ministerien an Leistungsempfänger bzw. Abwicklungsstellen) zum Stichtag 30. Juni 2024.

Um eine Gesamtübersicht zum Umsetzungsstand des ÖARP zu erhalten, erhob das Finanzministerium die Budgetpositionen mit der Kennzeichnung „Ugl 788“. Ergänzend holte es bei den implementierenden Ministerien bzw. den Abwicklungsstellen Informationen ein, um auch Mittelinanspruchnahmen zu Maßnahmen zu erfassen, die nicht mit „Ugl 788“ gekennzeichnet waren, oder für Fälle, in denen mehrere Programme in einer Budgetposition zusammen verrechnet wurden.

Der Auszahlungsstand des Bundes stellte sich Ende Juni 2024 wie folgt dar:

Tabelle 17: Auszahlungen des Bundes für die Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP); Stand 30. Juni 2024

2020	2021	2022	2023	1. Halbjahr 2024	Erfolg 2020 bis 30. Juni 2024	ÖARP gesamt	Umsetzung
Auszahlungen in Mio. EUR							in %
85,47	332,67	903,82	982,85	345,60	2.650,40	4.187,41	63

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF

Die Auszahlungen des Bundes für die Umsetzung des ÖARP betragen bis 30. Juni 2024 somit 2,650 Mrd. EUR.

(4) Die gewährten bzw. bereits ausbezahlten Mittel an die Leistungsempfänger waren von den Abwicklungsstellen in die Transparenzdatenbank einzumelden. Eine Auswertung des Finanzministeriums mit Stand Ende Juni 2024 zeigte folgenden Umsetzungsstand:

Tabelle 18: Zahlungen an Leistungsempfänger im Rahmen des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP); Stand 30. Juni 2024

	Zahlungen laut Transparenzdatenbank	Anteil an den geschätzten Kosten von 4,187 Mrd. EUR für die Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität
	in Mio. EUR	in %
Förderzusagen (gewährte Mittel)	4.030,70	96
<i>davon</i>		
<i>bereits erfolgte Zahlungen an Leistungsempfänger</i>	<i>2.216,03</i>	<i>53</i>

Quelle: BMF

Gemessen an den geschätzten Kosten des ÖARP von 4,187 Mrd. EUR, für die eine Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität beantragt wurde, waren bis Ende Juni 2024 96 % zugesagt und 53 % ausbezahlt. Die zugesagten Mittel waren damit bereits höher als der maximal mögliche Zuschuss aus der Aufbau- und Resilienzfazilität von 3,961 Mrd. EUR.

Von den vom Bund bis zum 30. Juni 2024 ausbezahlten Mitteln in Höhe von 2.650,40 Mio. EUR (Tabelle 17) waren 2.216,03 Mio. EUR an Leistungsempfänger überwiesen. Mehr als 430 Mio. EUR waren somit noch bei den abwickelnden Stellen verfügbar bzw. von diesen noch nicht als Zahlung an Leistungsempfänger in die Transparenzdatenbank eingemeldet.

18.2 Der RH hielt fest, dass Österreich beabsichtigte, die Zuschüsse in Höhe von 3,961 Mrd. EUR aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in Anspruch zu nehmen.

Er hielt weiters fest, dass die für die Umsetzung des ÖARP erforderlichen Budgetmittel grundsätzlich eigens gekennzeichnet und somit rasch auswertbar waren. Für einen gesamthaften Überblick musste das Finanzministerium jedoch ergänzende Informationen bei den implementierenden Ministerien einholen. Es ermittelte den budgetären Umsetzungsstand des ÖARP daher nur jährlich.

Der RH wies auf die – im Rahmen der Gebarungsüberprüfung per Ende Juni 2024 festgestellte – Differenz von rd. 430 Mio. EUR zwischen den vom Bund geleisteten Zahlungen und den in die Transparenzdatenbank eingemeldeten Zahlungen an die Leistungsempfänger hin. Aus Sicht des RH sollte das Finanzministerium auf Basis der jährlichen Auswertungen analysieren, ob z.B. Zahlungen an die abwickelnden Stellen zu früh bzw. zu hoch erfolgten oder die abwickelnden Stellen nicht ordnungsgemäß in die Transparenzdatenbank einmeldeten, um allenfalls steuernd eingreifen zu können.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, im Sinne der gesamthaften Steuerung der Förderabwicklung den jährlichen Überblick über die Auszahlungen des Bundes für den ÖARP mit Auswertungen aus der Transparenzdatenbank zu den eingemeldeten Zahlungen an die Leistungsempfänger abzugleichen und auf Handlungsbedarf zu analysieren.

Nach Ansicht des RH sollten ein Überblick über die Ausgaben zur Umsetzung der ÖARP-Maßnahmen sowie ein Überblick über die in der Transparenzdatenbank ausgewiesenen Zahlungen an die Leistungsempfänger Teil einer regelmäßigen Berichterstattung zum ÖARP an den Nationalrat sein. Der RH verwies dazu auf die vierteljährliche Berichterstattung gemäß der EntschlieÙung des Nationalrates (TZ 25) und auf seine Empfehlung in TZ 25, in Berichten an den Nationalrat den inhaltlichen (z.B. Meilenstein-Erreichung) und den finanziellen (z.B. tatsächliche nationale Ausgaben sowie erhaltene EU-Mittel) Umsetzungsstand des ÖARP darzustellen.

18.3 Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Zahlen auf Basis der Haushaltsverrechnung und der Transparenzdatenbank aufgrund der unterschiedlichen Blickwinkel immer Abweichungen aufweisen würden:

- Mittelherkunft: Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt an die Abwicklungsstellen (Erfassung im Bundesbudget)
- Mittelverwendung: Auszahlungen an die Letztempfänger im Sinne des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 (TDBG 2012)⁴⁴

Neben diesen grundsätzlichen konzeptbedingten Unterschieden würden die an den RH übermittelten Zahlen den damaligen Stand widerspiegeln. Unter anderem seien zu diesem Zeitpunkt die Daten zum Breitbandausbau, welche die FFG in die Transparenzdatenbank gemeldet habe, noch nicht korrigiert gewesen, obwohl im Zuge einer Planüberarbeitung die dafür vorgesehenen Mittel deutlich – etwa um die Hälfte – reduziert worden seien. Es gebe ähnliche Fälle, bei denen die Auftrennung in ARF- und nationale Mittel noch nicht erfolgt sei.

⁴⁴ BGBl. I 99/2012 i.d.g.F.

Vor diesem Hintergrund sei erklärbar, dass die in der Transparenzdatenbank ausgewiesene gewährte Summe die maximale Zuweisung überschreite, die Österreich im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität seitens der EU erhalten könne.

Zusatzaufwand für die Abwicklung des ÖARP

19.1 (1) Im Vergleich zu einer rein national finanzierten Umsetzung von Maßnahmen ergaben sich bei der Umsetzung des ÖARP nach den EU-Regelungen zusätzliche Anforderungen, z.B.:

- Definition von Meilensteinen, deren Monitoring und die Nachweiserbringung, dass diese erreicht wurden,
- Darstellungen und Beschreibungen der Kontrollsysteme,
- laufende Abstimmung mit der Kommission, etwa zu den Planinhalten, allfälligen Änderungen oder Anpassungen,
- laufende Berichtspflichten an die Kommission (dies erforderte u.a. Ergänzungen in der Transparenzdatenbank).

Im Finanzministerium standen für die Koordinierungsstelle 3,5 Vollzeitäquivalente zur Verfügung. Die implementierenden Ministerien deckten zusätzlichen Aufwand für die Umsetzung des ÖARP grundsätzlich mit ihren bestehenden Ressourcen ab.

(2) Im Rahmen der Umsetzung des ÖARP beauftragten bis Ende Juni 2024 fünf implementierende Ministerien⁴⁵ die Buchhaltungsagentur⁴⁶ auf Basis von Werkverträgen bzw. Vereinbarungen mit System- bzw. Substanzprüfungen. Die Verträge waren unterschiedlich vereinbart und regelten zum Teil ein maximales Entgelt oder maximal zu leistende Stunden, teilweise war eine Valorisierung oder eine Abgeltung von Reisekosten vorgesehen.

⁴⁵ Finanzministerium, Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (mit der Bundesministerriengesetz-Novelle 2022 wurden das Bundesministerium für Arbeit und das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort zu einem Ministerium zusammengeführt)

⁴⁶ Die Buchhaltungsagentur konnte als Dienstleistungsunternehmen der Republik Österreich auf Basis des Buchhaltungsagenturgesetzes, BGBl. I 37/2004 i.d.g.F., auch vertragliche Leistungen erbringen, die in einem Zusammenhang mit der Haushaltsverrechnung des Bundes standen. Das bestellende Organ hatte dafür ein angemessenes Entgelt zu entrichten.

Im Rahmen dieser vertraglichen Leistungen war die Buchhaltungsagentur u.a. in Förderprüfungen tätig, beispielsweise führte sie Kontrollen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds für das Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft durch. Ab 1. Jänner 2023 richtete die Buchhaltungsagentur in ihrer Organisation einen eigenen Bereich „Förderprüfung“ ein, in dem die Prüfung von europäischen und nationalen Förderungen erfolgte.

Mit Stand Ende Juli 2024 umfassten die Verträge und Vereinbarungen der fünf implementierenden Ministerien mit der Buchhaltungsagentur insgesamt rd. 19.400 Stunden an Arbeitsleistung im Wert von 1,71 Mio. EUR. Damit waren 142 (80 %) der 178 Meilensteine zur Prüfung durch die Buchhaltungsagentur vorgesehen.

(3) Der Bund gewährte den Ländern im Jahr 2022 mit einem eigenen Bundesgesetz zur Gewährung eines Zweckzuschusses an die Länder zur Unterstützung von Investitionen⁴⁷ nationale Mittel in Höhe von 500 Mio. EUR. Die Gesetzesmaterialien nahmen Bezug auf die Aufbau- und Resilienzfazilität, z.B. dass sich die Zweckbindung des Zuschusses an den Politikbereichen der Aufbau- und Resilienzfazilität orientiere. Der Zuschuss falle jedoch nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts, da es sich um nationale Mittel handle.

In einer vorläufigen internen Kostenaufstellung für den ÖARP (Stand 16. März 2021) hatte das Finanzministerium die 500 Mio. EUR für die Länder noch als Kostenpunkt vorgesehen. Laut Finanzministerium wurden jedoch keine länderspezifischen Maßnahmen in den ÖARP aufgenommen, um die Komplexität nicht zusätzlich zu erhöhen.

19.2 Der RH wies auf den zusätzlichen, teilweise nicht quantifizierbaren Aufwand für die Abwicklung des ÖARP hin, der zum Teil national zu finanzieren war.

Er verwies weiters darauf, dass in einer vorläufigen internen Kostenaufstellung für den ÖARP vom März 2021 u.a. 500 Mio. EUR für die Länder angeführt waren. Letztlich wurde dieser Betrag den Ländern aus nationalen Mitteln gewährt, wobei sich die Zweckbindung an den Politikbereichen der Aufbau- und Resilienzfazilität orientieren sollte.

Der RH kritisierte im Hinblick auf die ohnehin angespannte Budgetlage die zusätzliche Zahlung von 500 Mio. EUR, die der Bund den Ländern unter Bezugnahme auf den ÖARP gewährte.

⁴⁷ BGBl. I 140/2022

Zahlungen der EU

- 20.1 (1) Das Finanzministerium beantragte im September 2021 gemäß ARF-Verordnung eine Vorschusszahlung in Höhe von 13 % der Mittel des Aufbau- und Resilienzplans; nach Unterfertigung des Finanzierungsabkommens im September 2021 erhielt es antragsgemäß 449,98 Mio. EUR. Im Dezember 2022 stellte das Finanzministerium den ersten Zahlungsantrag und erhielt im April 2023 – abzüglich eines Teils der Vorschusszahlung vom September 2021 – 700,00 Mio. EUR. Für die zusätzlichen REPowerEU-Maßnahmen beantragte das Finanzministerium gemäß Verordnung (EU) 2023/435 eine Vorschusszahlung von 20 %; es erhielt im Dezember 2023 antragsgemäß eine Zahlung in Höhe von 42,06 Mio. EUR.

Die bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung erhaltenen EU-Mittel setzten sich damit wie folgt zusammen:

Tabelle 19: Zahlungen der EU für die Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP); Stand Mitte September 2024

Art der Zahlung	Zeitpunkt der Zahlung	erhaltene Mittel in Mio. EUR
Vorschusszahlung ÖARP	September 2021	449,98
1. Zahlungsantrag	April 2023	700,00 ¹
Vorschusszahlung für REPowerEU	Dezember 2023	42,06
Summe		1.192,04

¹ vorgesehene Tranche mit anteiligem Abzug der Vorschusszahlung

Quelle: BMF

(2) Die operative Vereinbarung zum ersteingereichten ÖARP sah jährlich einen Zahlungsantrag (und im Jahr 2026 zwei Zahlungsanträge) vor (**TZ 12**). Dieser Zahlungsplan war laut Kommission indikativ. Das Finanzministerium stellte im Jahr 2022 den implementierenden Ministerien das „Handbuch: Zahlungsantrag“ zur Verfügung. Demnach handelte es sich bei den sechs terminisierten Tranchen um eine unverbindliche Planung, die sich aufgrund von Verspätung bei der Erfüllung von Meilensteinen nach hinten verschieben kann. Jedoch mussten bis August 2026 alle Meilensteine erreicht werden.

Die operative Vereinbarung zum geänderten ÖARP war bis September 2024 nicht abgeschlossen.

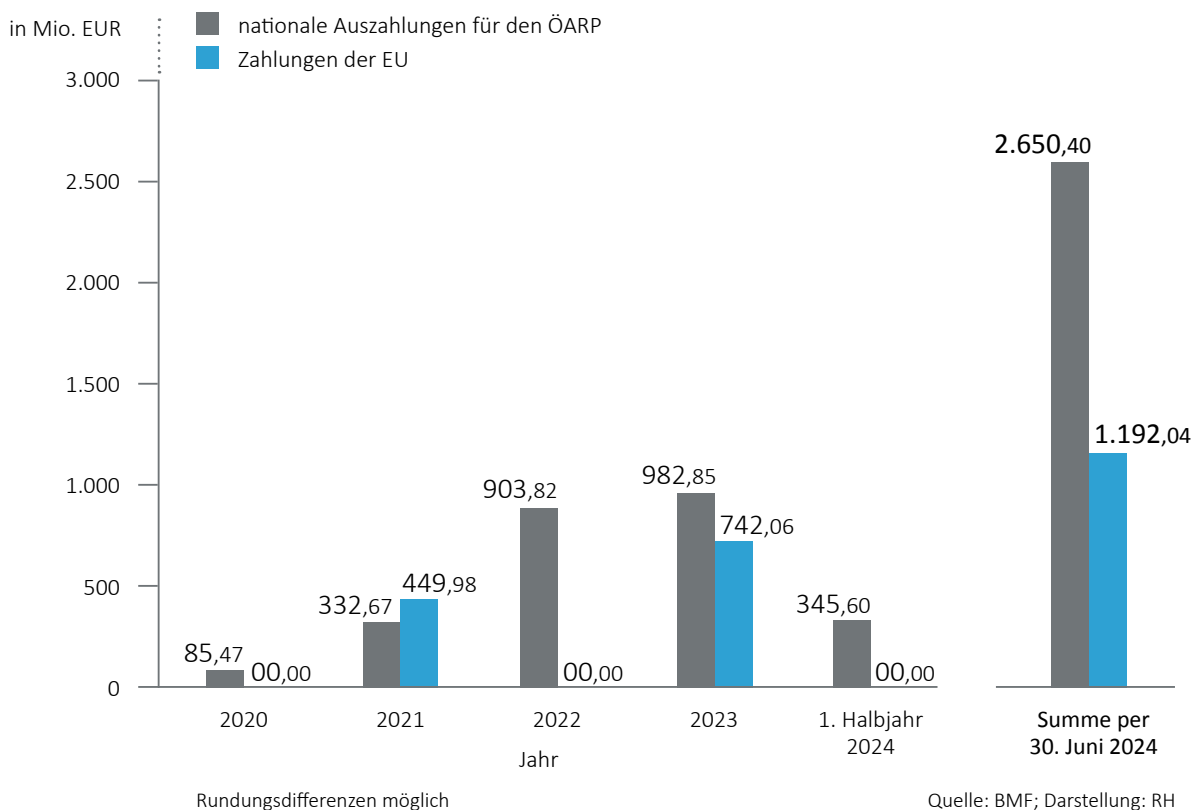
(3) Die Koordinierungsstelle übermittelte am 30. September 2024 einen weiteren Zahlungsantrag für die zweite und dritte Tranche an die Kommission. Sie hatte dazu bereits im August 2024 finanzielle Berechnungen angestellt, weil zumindest zwei Reformmeilensteine für die zweite Tranche nicht erreicht waren, die Kommission einen weiteren Meilenstein als nicht oder nur teilweise erreicht ansehen und einen

bereits als erreicht geltenden Meilenstein aus dem ersten Zahlungsantrag als teilweise zurückgenommen betrachten könnte. Das Ausmaß des möglichen vorläufigen Einbehalts an EU-Mitteln bis hin zu einer dauerhaften Kürzung der EU-Mittel war auf Basis der verfügbaren Regelungen der Kommission nicht eindeutig bestimmbar. Die Koordinierungsstelle erwartete einen vorläufigen Mittelabzug in Höhe von rd. 630 Mio. EUR von den in Summe vorgesehenen 1,850 Mrd. EUR für die zweite und dritte Tranche.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war offen, inwieweit die im Bundesbudget für das Jahr 2024 veranschlagten Rückflüsse an EU-Mitteln in Höhe von 1,850 Mrd. EUR realisierbar waren. Tatsächlich erfolgte bis Ende 2024 keine Zahlung der EU im Rahmen der ARF.

(4) Die Auszahlungen des Bundes für die Umsetzung des ÖARP zum Stichtag 30. Juni 2024 und die Zahlungen der EU bis zum dritten Quartal 2024 zeigt die folgende Abbildung:

Abbildung 9: Auszahlungen des Bundes für den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP) und Zahlungen der EU bis 30. Juni 2024



20.2 Der RH merkte an, dass das Finanzministerium – als koordinierende Stelle – in seinem Handbuch: Zahlungsantrag die sechs terminisierten Tranchen als unverbindliche Planung beschrieb, die sich aufgrund von Verspätung bei der Erfüllung von Meilensteinen nach hinten verschieben konnte. Es vermittelte damit den abwickelnden Stellen, dass der Verwirklichung der Reformen und Investitionen bis zu einem bestimmten Datum kein Vorrang einzuräumen war.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine verspätete oder Nichterreichung von Meilensteinen keine direkten Auswirkungen auf die implementierenden Ministerien hatte, weil die Mittel für die Umsetzung des ÖARP ohnehin national bereitgestellt wurden und die Zahlungen der EU-Mittel im Bundeshaushalt ausschließlich in der Untergliederung 51 – Kassenverwaltung vereinnahmt wurden. Die Zahlungen der EU hatten daher keinen unmittelbaren Bezug zu den Budgets der implementierenden Ministerien.

Der RH wies darauf hin, dass späte oder ausfallende Zahlungen von EU-Mitteln zu einer Verschlechterung des Haushaltsergebnisses des Bundes führen, das Finanzministerium jedoch kaum Möglichkeiten zur Steuerung der implementierenden Ministerien und damit der Meilenstein-Erreichung hat.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, in Wahrnehmung seiner Rollen als budgetverantwortliches Ministerium sowie als Koordinierungsstelle des ÖARP und im Hinblick auf den Haushaltserfolg des Bundes auf die – möglichst den Terminen für die Zahlungstranchen entsprechende – Erreichung von Meilensteinen hinzuwirken. Die implementierenden Ministerien und die Abwicklungsstellen wären verstärkt auf die Konsequenzen bei Nichterreichung hinzuweisen.

20.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es im Rahmen seiner Möglichkeiten sehr stark auf die Umsetzung der Meilensteine bzw. bei geänderter Realisierbarkeit auf einen Austausch des Meilensteins hinwirke. Es berichte zudem sowohl regelmäßig dem Parlament über den Umsetzungsstand als auch auf www.bmf.gv.at.

Vorbereitung der Zahlungsanträge

21.1 (1) Die ARF-Verordnung⁴⁸ sowie die Finanzierungsvereinbarung⁴⁹ regelten die Dokumente, die einem Zahlungsantrag beizulegen waren:

- In sogenannten „Cover Notes“ war die zufriedenstellende Erfüllung der Meilensteine zu begründen. Eine Vorlage dazu stellte die Kommission zur Verfügung, sie war im Handbuch: Zahlungsantrag des Finanzministeriums abgebildet.
- Die zu erbringenden Nachweise, dass ein Meilenstein erreicht war, regelte die operative Vereinbarung⁵⁰. Dem ersten Zahlungsantrag im Jahr 2022 lag die operative Vereinbarung vom November 2022 zugrunde; zum geänderten und um das REPowerEU-Kapitel ergänzten ÖARP war die operative Vereinbarung bis Ende der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.
- Die Zusammenfassung der durchgeführten Prüfungen (Summary of Audits) hatte einen Überblick über alle Prüfungen – z.B. die von der Buchhaltungsagentur durchgeführten System- bzw. Substanzprüfungen –, gegebenenfalls festgestellten Schwächen sowie Korrekturmaßnahmen zu geben.
- In der Verwaltungserklärung bestätigte das Finanzministerium, dass die eingerichteten Kontrollsysteme effektiv und effizient funktionierten, die Meilensteine tatsächlich erreicht und die Mittel gemäß den Vorgaben verwendet wurden. Das Finanzministerium konnte in der Verwaltungserklärung Vorbehalte anführen. Die zentrale Verwaltungserklärung des Finanzministeriums stützte sich auf Verwaltungserklärungen der implementierenden Ministerien.

Die Koordinierungsstelle überprüfte die von den implementierenden Ministerien übermittelten Dokumente auf Plausibilität, Richtigkeit und sprachliche Formulierungen. Sie übermittelte der Kommission die Cover Notes und Nachweise für erreichte Meilensteine vorab zur informellen Abstimmung.⁵¹ Die finalen Dokumente zum Zahlungsantrag lud sie direkt in eine von der Kommission zur Verfügung gestellte Datenbank (FENIX-Datenbank) hoch. Ergänzend übermittelte sie gemäß Finanzierungsvereinbarung ein formelles Schreiben an die Kommission.

⁴⁸ Art. 22

⁴⁹ Art. 6

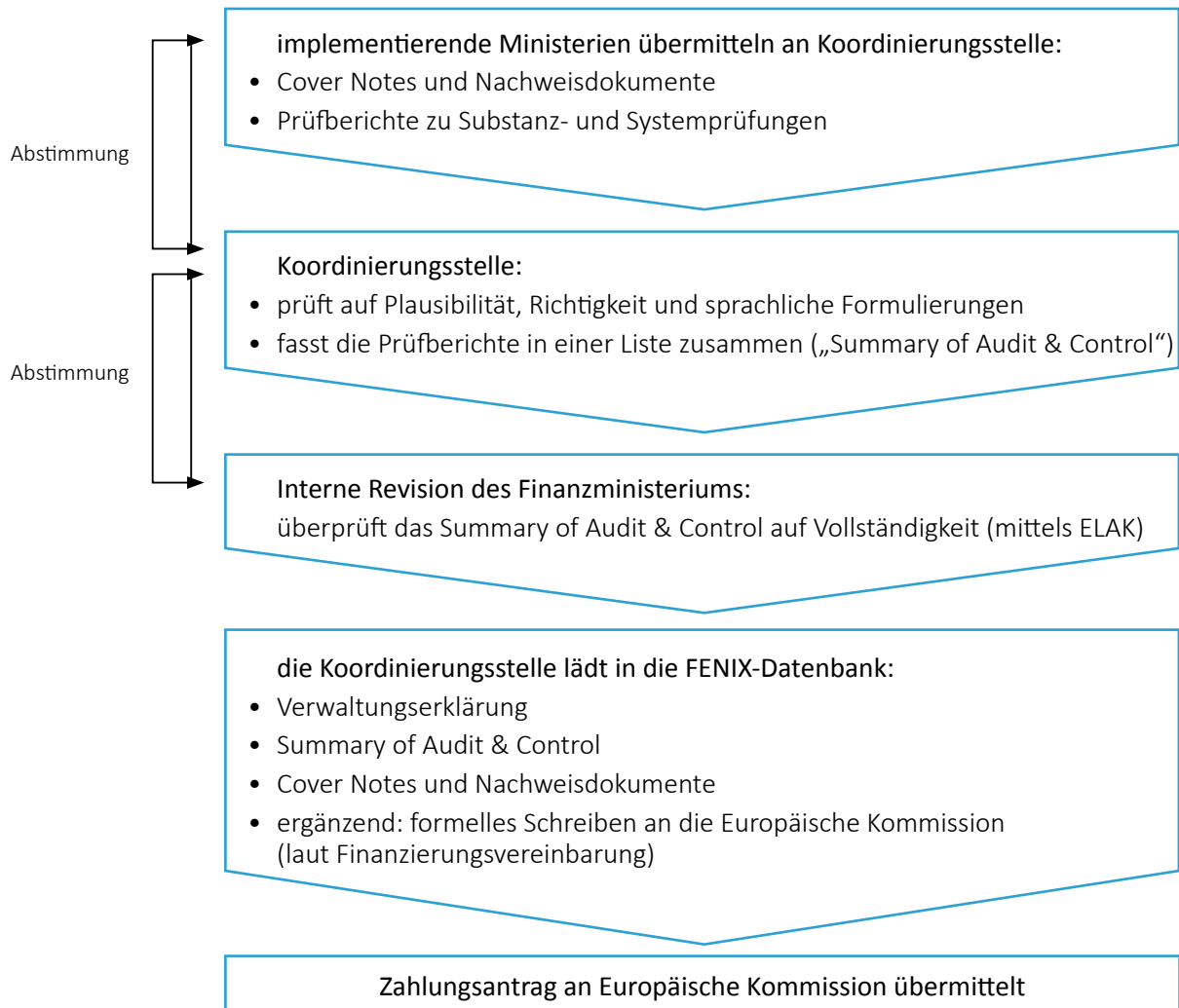
⁵⁰ Art. 20 ARF-Verordnung

⁵¹ Hintergrund war, dass die Kommission gemäß Art. 24 Abs. 3 ARF-Verordnung nach Übermittlung des Zahlungsantrags nur zwei Monate Zeit hatte, eine vorläufige Bewertung über die Erfüllung der Meilensteine des entsprechenden Zahlungsantrags vorzulegen, und sie daher die Mitgliedstaaten dazu aufforderte, sofern möglich die Unterlagen informell vorab abzustimmen.

Die Finanzierungsvereinbarung legte zudem fest, dass in Fällen, in denen die Kommission den Mitgliedstaat um wichtige Zusatzinformationen ersuchte, die Zeit zwischen der Anfrage und der Übermittlung der Informationen nicht auf die Bewertungsperiode von zwei Monaten angerechnet wurde.

Die folgende Abbildung stellt den nationalen Prozess der Einreichung eines Zahlungsantrags vereinfacht dar:

Abbildung 10: Nationaler Prozess eines Zahlungsantrags



Quelle: BMF; Darstellung: RH

(2) Das Finanzministerium brachte den Zahlungsantrag zur ersten Tranche planmäßig laut operativer Vereinbarung im vierten Quartal 2022 ein. Die 44 dafür notwendigen Meilensteine waren zu diesem Zeitpunkt erreicht.

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung wurde kein weiterer Zahlungsantrag gestellt. Für die zweite Zahlungs tranche waren 39 Meilensteine zu erfüllen, für die dritte Zahlungs tranche 28 Meilensteine. Anfang September 2024 waren zumindest

vier Meilensteine der zweiten und dritten Zahlungstranche laut Monitoringdatenbank der Koordinierungsstelle nicht erreicht bzw. kritisch:

Tabelle 20: Vier Meilensteine für die zweite und dritte Zahlungstranche, deren Erreichen kritisch war; Stand 4. September 2024

Meilenstein und implementierendes Ministerium	definiertes Ziel	Status/Fortschritt in %	geplante Umsetzung	Anmerkung des implementierenden Ministeriums
# 157 (BMK): Inkrafttreten eines Gesetzes zur Einführung eines verpflichtenden Klimachecks für neue Gesetzesvorschläge (Reform)	Der Klimacheck soll für alle Gesetzesvorschläge verbindlich werden. Die rechtliche Umsetzung soll voraussichtlich durch ein neues Klimaschutzgesetz erfolgen. Der verpflichtende Klimacheck soll durch eine neue verbindliche Wirkungsdimension innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung umgesetzt werden.	nicht erreicht/ 0 %	2. Quartal 2022	Der Klimacheck verzögert sich, da der Prozess der politischen Abstimmung noch andauert.
# 155 (BMSGPK): Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung des automatischen Pensionssplittings (Reform)	Das Gesetz zur Einführung des automatischen Pensionssplittings für Paare mit Kindern und des freiwilligen Pensionssplittings für jede Lebenspartnerschaft tritt in Kraft.	nicht erreicht/ 0 %	4. Quartal 2022	Diskussionen laufen auf politischer Ebene.
# 123 (BMK): Projekte zur thermischen Sanierung abgeschlossen (Investition)	Mindestens 34 thermische Sanierungsprojekte von Unternehmen und Gemeinden in Innenstädten sind abgeschlossen.	nicht erreicht/ 75 %	4. Quartal 2023	Das jeweilige Förderprogramm auf Basis der Förderrichtlinien für die Umweltförderung im Inland wurde auf der Website der Kommunalkredit Public Consulting GmbH veröffentlicht. Bisher haben 34 Projekte eine Fördervereinbarung in diesem Förderprogramm unterzeichnet, 26 Projekte wurden abgeschlossen. Die restlichen Projekte sollen bis September 2024 abgeschlossen sein.
# 61 (BKA): Abschluss der geförderten Projekte zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (Investition)	Alle aus dem Digitalisierungsfonds geförderten Projekte sind abgeschlossen. Über den Abschluss der Projekte berichten die ausführenden Abteilungen der Task Force Digitalisierung mit Vertretern des Bundeskanzleramts, des Finanzministeriums, des Ministeriums für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport und des Ministeriums für Digitalisierung und Wirtschaft (nunmehr Bundeskanzleramt).	nicht erreicht/ 75 %	4. Quartal 2023	Aufgrund von Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren des Digitalisierungsfondsgesetzes starteten die Projekte später als geplant. Dadurch verzögerte sich auch die Fertigstellung der Projekte. Insgesamt wurden 168 Projekte von der Digitalisation Task Force (TFD) qualifiziert (Auswahlentscheidung). Von diesen 168 Projekten wurden 152 gestartet und durch den Digitalisierungsfonds finanziert. Davon wurden bisher 104 Projekte abgeschlossen.

BKA = Bundeskanzleramt

BMK = Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

BMSGPK = Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Quelle: BMF; Zusammenstellung: RH

Die nicht erreichten Reformmeilensteine betrafen das Inkrafttreten gesetzlicher Regelungen. Die zwei Meilensteine zu Investitionen waren laut Angaben der implementierenden Ministerien zu 75 % erreicht.

(3) Das Finanzministerium ersuchte am 10. September 2024 per Ministerratsvortrag, den Finanzminister zu beauftragen, die operative Vereinbarung zum geänderten ÖARP zu finalisieren und zu unterzeichnen. Es reichte am 30. September 2024 einen Zahlungsantrag für die zweite und dritte Zahlungstranche bei der Kommission ein.

Laut Koordinierungsstelle waren zu diesem Zeitpunkt für 97 % der Meilensteine die Unterlagen für eine informelle Abstimmung an die Kommission übermittelt und zu knapp 60 % der Meilensteine vorläufig keine weiteren Fragen der Kommission zurückgemeldet worden.

Das Finanzministerium vermerkte in seiner Verwaltungserklärung zum Zahlungsantrag, dass für zwei Meilensteine keine Nachweise der Erfüllung vorgelegt werden können und bei einem Meilenstein eine Rechtssetzung im Gange ist, die Einfluss auf die Erreichung des Meilensteins haben wird.

Die Koordinierungsstelle wies im August 2024 in einer Information an den Finanzminister⁵² auf die Handlungsoptionen und Risiken im Zusammenhang mit der Einreichung eines Zahlungsantrags für die zweite und dritte Zahlungstranche hin. Sie schätzte, dass aufgrund der nicht erreichten Reformen bei Einreichung im September 2024 von einem vorläufigen Mittelabzug von rd. 630 Mio. EUR auszugehen war (davon Pensionssplitting 334 Mio. EUR; Klimacheck 111 Mio. EUR und Pensionsaliquotierung 184 Mio. EUR). Das entsprach 34 % der vorgesehenen Mittel für die beiden Zahlungstranchen.

(4) Ein voraussichtlich nur zum Teil erreichter Meilenstein bzw. eine teilweise als zurückgenommen zu betrachtende Reform war die „Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters“. Diese trug laut Durchführungsbeschluss des Rates zu der länderspezifischen Empfehlung für Österreich bei, die die Nachhaltigkeit des Pensionsystems adressierte.

⁵² Dr. Magnus Brunner, LL.M.

Zwei Meilensteine waren dazu im ÖARP verankert:

Tabelle 21: Meilensteine zur Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters; Stand Ende Juni 2024

Meilenstein Referenznummer	Meilenstein 152 AT-C[C4]-R[4D2]-M[152]	Meilenstein 153 AT-C[C4]-R[4D2]-M[153]
Ministerium	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz	
Meilenstein	Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Abschaffung der vorgezogenen Alterspension ohne Abzug sowie für die Einführung des Frühstarterbonus und die Verschiebung der ersten Pensionserhöhung (Aliquotierung)	effektive Umsetzung des Frühstarterbonus (ersetzt vorgezogene Alterspension ohne Abzug) und der Verschiebung der ersten Pensionserhöhung (Aliquotierung)
Zahlungsantrag	erster Zahlungsantrag	zweiter Zahlungsantrag
Maßnahme	Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters	Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters
Beschreibung der Maßnahme	Die Ablösung der vorgezogenen Alterspension durch den sogenannten Frühstarterbonus und die Aliquotierung der Pensionserhöhung wurden im November 2020 im Rahmen des Sozialversicherungs-Änderungsgesetzes 2020 beschlossen und treten im Jänner 2022 in Kraft.	Der Frühstarterbonus und die Aliquotierung treten in Kraft und die vorgezogene Alterspension ohne Abzug entfällt.
Status/Fortschritt	erreicht	erreicht
indikative Umsetzung	4. Quartal 2020	1. Quartal 2022
aktueller Stand/Situation	Das Gesetz wurde veröffentlicht.	Der Frühstarterbonus ist in Kraft.
qualitativer Indikator	Veröffentlichung des Sozialversicherungs-Änderungsgesetzes 2020 im österreichischen Rechtsinformationssystem	Beginn der Umsetzung der Regelungen im Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2020
Nachweis/Kommentar	Das Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2020 wurde im November 2020 vom Nationalrat verabschiedet.	Die Möglichkeit, Vorruhestandsleistungen ohne Abschläge zu beziehen, wurde abgeschafft und durch die Einführung des Frühstarterbonus ab 1. Jänner 2022 ersetzt.

Quelle: Monitoringliste des Finanzministeriums

Der Meilenstein 152 war Teil des ersten Zahlungsantrags; aufgrund des Sozialversicherungs-Änderungsgesetzes 2020 beurteilte ihn die Kommission als erreicht.

Der Meilenstein 153 war Teil des zweiten Zahlungsantrags und galt aufgrund der Anwendung nach Inkrafttreten des Sozialversicherungs-Änderungsgesetzes 2020 ebenfalls als erreicht. Allerdings wurde am 18. September 2024 gesetzlich beschlossen, die Aliquotierung der ersten Pensionserhöhung auch im Jahr 2025, sohin um ein weiteres Jahr auszusetzen.

(5) Die EU beabsichtigte künftig auch in anderen EU-Fonds verstärkt eine nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierung, d.h., EU-Mittel an die Mitgliedstaaten auf Basis erreichter Meilensteine ausbezahlen.⁵³

21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass nach dem ersten Zahlungsantrag Ende 2022 vorerst kein weiterer Zahlungsantrag gestellt werden konnte, weil insbesondere zwei Reformmeilensteine der zweiten Tranche nicht erreicht waren. Er wies darauf hin, dass die Erreichung der beiden Reformmeilensteine, nicht in der alleinigen Kompetenz der laut ÖARP verantwortlichen implementierenden Ministerien lag.

Das Finanzministerium reichte am 30. September 2024 einen Zahlungsantrag für die zweite und dritte Zahlungstranche ein. Der RH wies darauf hin, dass nicht alle Meilensteine dieser beiden Tranchen erreicht waren.

Die informelle Abstimmung der Nachweise für die zu erreichenden Meilensteine mit der Kommission erachtete der RH als zweckmäßig. Er wies jedoch darauf hin, dass nicht alle Meilensteine informell abgestimmt waren und es im Zuge der Prüfung des Zahlungsantrags grundsätzlich zu allen Nachweisen noch Beanstandungen geben konnte. Im Zusammenhang damit verwies der RH auf die nicht finale operative Vereinbarung.

Mit dem gesetzlichen Beschluss, die Aliquotierung der ersten Pensionserhöhung auch im Jahr 2025 auszusetzen, war aus Sicht des RH zumindest ein Teil des Meilensteins 153 als nicht erreicht anzusehen und die rechtliche Regelung des Meilensteins 152 zumindest teilweise ausgehebelt.⁵⁴

Eine endgültige Beurteilung der finanziellen Folgen nicht erreichter bzw. wieder zurückgenommener Meilensteine war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht möglich, da die Vorgangsweise der Kommission bzw. ein Kürzungsmechanismus für derartige Fälle zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht festgelegt war. Zudem war offen, ob die Kommission noch Änderungen bei den betroffenen Meilensteinen zulassen würde. Das Finanzministerium befand sich dazu Ende 2024 in einem intensiven Abstimmungsprozess mit der Kommission.

⁵³ Im Rahmen der Kohäsionsfonds gab es bereits die Möglichkeit, EU-Beiträge basierend auf einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung zu nutzen; siehe Art. 95 der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

⁵⁴ Gemäß Art. 24 Abs. 3 ARF-Verordnung setzte die zufriedenstellende Erreichung von Meilensteinen voraus, dass der Mitgliedstaat Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor zufriedenstellend erreichten Meilensteinen nicht rückgängig machte.

Der RH vermerkte, dass die EU künftig verstärkt eine nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierung beabsichtige. Im Hinblick auf die Herausforderungen, die sich mit der Abwicklung des ÖARP ergaben, sollte nach Ansicht des RH ein Austausch zwischen der Koordinierungsstelle und den zuständigen Stellen anderer EU-Fonds erfolgen (z.B. dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums).

Der RH empfahl dem Finanzministerium, seine Erfahrungen aus der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität und der spezifischen Systematik von EU-Refundierungen auf Basis erreichter Meilensteine den für die Umsetzung anderer EU-Fonds zuständigen Stellen zur Verfügung zu stellen, um darauf aufbauend einheitliche Strategien bzw. Argumentationslinien für künftige Diskussionen zu diesem Thema auf EU-Ebene zu entwickeln.

- 21.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums werde diese Empfehlung gerne aufgenommen. Das Finanzministerium stehe für einen Austausch mit anderen Ressorts sowie mit anderen für EU-Fonds zuständigen Stellen jederzeit gerne zur Verfügung.

Monitoring und Berichterstattungen zum ÖARP

Vorgaben der Europäischen Kommission

22 (1) Gemäß Art. 22 ARF-Verordnung hatten die Mitgliedstaaten zum Zweck der Prüfung und Kontrolle der Verwendung der Mittel folgende Daten verfügbar zu halten:

- Name des Empfängers der Mittel,
- Name von Auftragnehmer und Unterauftragnehmer, wenn der Empfänger ein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des Unionsrechts oder des nationalen Rechts über die Vergabe öffentlicher Aufträge war,
- Vorname, Nachname und Geburtsdatum des wirtschaftlichen Eigentümers oder der wirtschaftlichen Eigentümer des Empfängers der Mittel oder des Auftragnehmers,
- eine Liste etwaiger Maßnahmen zur Durchführung von Reformen und Investitionsvorhaben im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans mit dem Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel dieser Maßnahmen und unter Angabe des Betrags der aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds gezahlten Mittel.

Jeder Mitgliedstaat hatte zudem die Daten zu den 100 Endbegünstigten zu veröffentlichen, die die höchsten Beträge aus der Aufbau- und Resilienzfazilität erhielten. Diese Daten waren zweimal im Jahr zu aktualisieren.

Weiters war gemäß Art. 29 ARF-Verordnung die Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität mithilfe gemeinsamer Indikatoren zu überwachen und zu evaluieren.

(2) Die Kommission setzte zur Darstellung der Fortschritte bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten ein Aufbau- und Resilienzscoreboard (in der Folge: **Scoreboard**) ein.

Darin waren u.a. dargestellt:

- Informationen zum Stand der Erfüllung der Meilensteine,
- Ausgaben, die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert wurden (auf der Grundlage der in den gebilligten Aufbau- und Resilienzplänen angegebenen Aufschlüsselung der geschätzten Ausgaben),
- Daten zu den von der Kommission vorgegebenen gemeinsamen Indikatoren für die Überwachung und Evaluierung der Aufbau- und Resilienzfazilität im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer allgemeinen und spezifischen Ziele.

Die Mitgliedstaaten hatten der Kommission dafür zweimal jährlich im Rahmen des Europäischen Semesters über die Fortschritte bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne einschließlich der operativen Vereinbarungen und über die gemeinsamen Indikatoren Bericht zu erstatten. Die Berichterstattung der Mitgliedstaaten erfolgte über die FENIX-Datenbank der Kommission. Die Kommission aktualisierte die Daten im Scoreboard zweimal jährlich und veröffentlichte sie auf ihrer Website.

Monitoringdatenbank

23.1 (1) Gemäß der operativen Vereinbarung erstattete die Koordinierungsstelle folgende Berichte an die Kommission:

- Die halbjährlichen Fortschrittsberichte zum ÖARP jeweils im Rahmen der nationalen Reformprogramme⁵⁵ im April und der Übersicht über die Haushaltsplanung im Oktober: Die Koordinierungsstelle verwendete für die Sammlung der Daten der implementierenden Ministerien eine Monitoringdatenbank. Sie übertrug die ausgewerteten Daten aus der Monitoringdatenbank manuell in die FENIX-Datenbank.
- Jeweils im Februar und August die Berichte zu den gemeinsamen Indikatoren: Die Informationen dazu übermittelten die implementierenden Ministerien zunächst mittels Excel an die Koordinierungsstelle, ab 2023 stellte die Koordinierungsstelle für die Meldungen eine erweiterte Anwendung der Transparenzdatenbank zur Verfügung. Damit konnte sie automatisiert die Daten zu den gemeinsamen Indikatoren auswerten und in die FENIX-Datenbank übertragen.

(2) Die Monitoringdatenbank war als Web-Anwendung eingerichtet. Jedes implementierende Ministerium aktualisierte darin quartalsweise den Status des Fortschritts zu seinen Meilensteinen, die aktuelle Situation und die aktuellen Werte. In einem Kommentarfeld konnten zusätzliche Informationen erfasst werden. Auch die Bestätigung, dass es keine Doppelfinanzierungen⁵⁶ gab, erfolgte über die Monitoringdatenbank⁵⁷.

⁵⁵ Die Berichterstattung über die nationalen Reformprogramme erging an den Nationalrat. Die nationalen Reformprogramme enthielten Informationen über die Umsetzung verschiedener länderspezifischer Maßnahmen, die zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum, zur Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte und zur Berücksichtigung der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission sowie der allgemeinen Haushaltsregeln der EU geplant waren.

⁵⁶ Art. 9 ARF-Verordnung

⁵⁷ Die Meldungen über Doppelfinanzierungen aus den abwickelnden Abteilungen des Finanzministeriums erfolgten per E-Mail.

Die Monitoringdatenbank enthielt insbesondere folgende Informationen:

Tabelle 22: Informationen in der Monitoringdatenbank (Auszug)

Informationen	Beispiel Reform	Beispiel Investition
zuständiges Ministerium	BMSGPK	BMK
Meilenstein Referenznummer	AT-C[C4]-R[4D2]-M[153]	AT-C[C1]-I[1B4]-T[19]
Meilensteindefinition	effektive Umsetzung des Frühstarterbonus (ersetzt vorgezogene Altersrenten ohne Abzug) und der Verschiebung der ersten Rentenerhöhung (Aliquotierung)	Fahrzeuge, die mit emissionsfreien Technologien ausgestattet sind
Zahlungsantrag, für den der Meilenstein erreicht sein muss	2. Zahlungsantrag	6. Zahlungsantrag
Etappenziel oder Zielwert	Etappenziel	Zielwert
Maßnahme	Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters	emissionsfreie Nutzfahrzeuge
Beschreibung	Der Frühstarterbonus und die Aliquotierung treten in Kraft und die vorgezogene Altersrente ohne Abzug entfällt.	Auf Basis von Zuschussvereinbarungen haben die Begünstigten mindestens 2.767 Nutzfahrzeuge mit emissionsfreier Technologie beschafft und erhalten.
Status Fortschritt ¹	erreicht	laufend
Fortschritt in % ¹	100 %	25 %
Quartal und Jahr der indikativ vorgesehenen Zielerreichung	1. Quartal 2022	2. Quartal 2026
Zielwert	–	2.767
Situation / Wert aktuell ¹	Der Frühstarterbonus ist in Kraft.	–
Kommentar des Ministeriums ¹	Die Möglichkeit, Vorruhestandsleistungen ohne Abschläge zu beziehen, wurde abgeschafft und durch die Einführung des Frühstarterbonus ab 1. Jänner 2022 ersetzt.	k.A.

BMK = Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

BMSGPK = Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

k.A. = keine Angabe

¹ von den implementierenden Ministerien zu aktualisieren

Quelle: Monitoringliste des BMF

Die Meilensteine konnten häufig erst deutlich später als indikativ vorgesehen umgesetzt werden (siehe Beispiel Green Finance Agenda in [TZ 26](#)). Die Monitoringdatenbank enthielt keine Angabe, wann die Meilensteine tatsächlich erreicht wurden.

(3) In einer zusätzlichen internen Monitoringliste erfasste die Koordinierungsstelle Informationen über den Stand der Meilensteinprüfungen, u.a.

- ob bereits alle notwendigen Dokumente zum Nachweis der Erreichung eines Meilensteins durch die implementierenden Ministerien an die Koordinierungsstelle übermittelt wurden,
- ob diese Dokumente an die Kommission übermittelt wurden und
- ob diese Dokumente bereits informell mit der Kommission abgestimmt wurden bzw. es Rückfragen der Kommission dazu gab.

Die interne Monitoringliste enthielt so wie die Monitoringdatenbank keine Angabe, wann die jeweiligen Meilensteine tatsächlich erreicht wurden.

- 23.2 Der RH bemängelte, dass die Koordinierungsstelle keine Aufzeichnungen dazu führte, zu welchem Zeitpunkt die Meilensteine tatsächlich erreicht wurden. Dies vor dem Hintergrund, dass die tatsächliche Erreichung der Meilensteine in manchen Fällen stark von den indikativen Zeitplänen abwich. Dadurch konnte nach Erreichen der Meilensteine der Eindruck entstehen, dass die Meilensteine in der indikativen Zeitvorgabe umgesetzt wurden.

[Der RH empfahl dem Finanzministerium, im Sinne der Steuerung des Budgetvollzugs den Zeitpunkt, wann die Meilensteine erreicht werden, in der Monitoringdatenbank oder der internen Monitoringliste zu verankern.](#)

- 23.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei der individuelle Zeitpunkt, wann ein Meilenstein erreicht sei, für den Budgetvollzug ohne Mehrwert, weil ein Zahlungsantrag erst gestellt werden könne, wenn alle Meilensteine einer Tranche erreicht seien. Die Kosten der Umprogrammierung des angesprochenen Tools stünden in keinem Verhältnis dazu. Für zukünftige EU-Fonds, die ebenfalls einer „Meilenstein-Logik“ entsprächen, berücksichtige das Finanzministerium eine solche Funktion in einer möglichen ähnlichen Monitoringdatenbank aber gerne.

- 23.4 Der RH verwies gegenüber dem Finanzministerium auf die von der Koordinierungsstelle geführte interne Monitoringliste in einem Excel-Format. Aus Sicht des RH könnte in diese Monitoringliste ohne Umprogrammierungskosten eine Spalte für die Erfassung des Umsetzungszeitpunkts der jeweiligen Meilensteine eingefügt werden.

Transparenzdatenbank

- 24.1 (1) Das Finanzministerium verwendete die Transparenzdatenbank als zentrales Instrument für die Erhebung der Zahlungen zu den ÖARP-Maßnahmen, für die Erfassung der Empfänger der Leistungen und für das Monitoring der gemeinsamen Indikatoren der Kommission. Es erweiterte dafür die bestehenden Funktionalitäten der Transparenzdatenbank (z.B. Ergänzung um Datenfelder und Erfassungsmöglichkeiten zu den gemeinsamen Indikatoren). Weiters diente die Transparenzdatenbank als eines von mehreren Kontrollinstrumenten zur Prüfung auf Doppelfinanzierungen.

Laut Transparenzdatenbankgesetz 2012⁵⁸ waren sämtliche Leistungen, die aus Mitteln der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert wurden, in der Transparenzdatenbank zu erfassen. Für Leistungen aus der Fazilität waren eigene Leistungsangebote anzulegen und beginnend mit den Worten „ARF“ zu kennzeichnen, auch wenn ein bereits bestehendes Programm aufgestockt wurde. Teilweise waren daher zur gleichen Leistung ein Leistungsangebot aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und ein nationales Leistungsangebot angelegt (z.B. „ARF – Breitband Austria 2030“ und „Breitband Austria 2030“, „ARF – Biodiversitätsfonds“ und „Biodiversitätsfonds“).

Für bereits ab Februar 2020 begonnene Maßnahmen⁵⁹ wurden rückwirkend nationale Leistungsangebote auf ARF-Leistungsangebote geändert.

Die Abwicklungskosten für externe Förderabwickler (z.B. FFG) waren in der Transparenzdatenbank grundsätzlich als eigenes ARF-Leistungsangebot zu erfassen.

Das Finanzministerium erstellte einen Leitfaden für die implementierenden Ministerien und die Abwicklungsstellen. Er beschrieb, wie die ÖARP-Maßnahmen, die Förderfälle der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie Auszahlungen in der Transparenzdatenbank abzubilden und zu erfassen waren. Das betraf vor allem Investitionen, weil es zu Reformen keine Zahlungen an Leistungsempfänger gab.

Reformen wurden dann als ARF-Leistungsangebot angelegt, wenn sie für das Monitoring der gemeinsamen Indikatoren der Kommission erforderlich waren. Das Finanzministerium sah für die Meldungen zu den gemeinsamen Indikatoren bei Reformen ein vereinfachtes Verfahren im Vergleich zu jenem bei Investitionen vor und erstellte dafür einen Leitfaden.

⁵⁸ Abschnitt 7b

⁵⁹ z.B. COVID-19-Investitionsprämie (Untergliederung 40 – Wirtschaft), Austausch von Öl- und Gasheizungen (Untergliederung 43 – Klima, Umwelt und Energie) sowie die Maßnahmen der Untergliederung 20 – Arbeit

Das Finanzministerium veröffentlichte die Daten zu den 100 Begünstigten mit den höchsten Leistungen aus dem ÖARP im Transparenzportal.

Die Abwicklungsstellen⁶⁰ hatten quartalsweise jeweils für das vorletzte Quartal die Vollständigkeit der Meldungen zu den ARF-Leistungen durch Vorlage von Vollständigkeitserklärungen an das Finanzministerium zu bestätigen.

(2) Die in der Transparenzdatenbank zu den ARF-Leistungsangeboten gemeldeten Zahlungen entsprachen nicht zwingend den Zahlungen, die letztlich aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden:

- Die EU-Mittel flossen allgemein in den Bundeshaushalt und konnten aufgrund der Systematik, dass sie über erreichte Meilensteine ausgelöst wurden, nicht einzelnen Zahlungen für ÖARP-Maßnahmen zugeordnet werden.
- Um bestimmte Meilensteine mit quantifizierten Zielwerten zu erreichen, konnte der Fall eintreten, dass Zahlungen an Leistungsempfänger in höherem oder geringerem Ausmaß erforderlich waren, als dafür Kosten im ÖARP geschätzt wurden. Folgendes Beispiel illustriert dies anhand fiktiver Annahmen:

Tabelle 23: Beispiel für höhere bzw. niedrigere Kosten bei der Erreichung von Meilensteinen

Maßnahme laut ÖARP: Austausch von Öl- und Gasheizungen	
definierter zu erreichender Meilenstein – Zielwert: 31.800 getauschte Öl- und Gasheizungen geschätzte Kosten für die Maßnahme im ÖARP: 158,92 Mio. EUR	
fiktive Annahmen	
höhere Kosten	niedrigere Kosten
nur 25.000 getauschte Öl- und Gasheizungen sind mit den 158,92 Mio. EUR finanzierbar	50.000 getauschte Öl- und Gasheizungen sind mit den 158,92 Mio. EUR finanzierbar
der Europäischen Kommission sind 31.800 Fälle nachzuweisen die Mittel für die fehlenden 6.800 Fälle müssen national aufgebracht werden, um den Meilenstein zu erfüllen	der Europäischen Kommission müssen nur 31.800 Fälle nachgewiesen werden
zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war offen, – wie die Zahlungen aus nationalen Mitteln für die 6.800 Fälle in der Transparenzdatenbank zu erfassen sind – wie die zusätzlich erforderlichen nationalen Mittel umfassend und transparent in eine Darstellung der nationalen Kosten für die Umsetzung des ÖARP einfließen	zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war offen, – wie die überzähligen 18.200 Fälle und damit der anteilige Betrag von den 158,92 Mio. EUR in der Transparenzdatenbank dargestellt werden, z.B. ob sie in ein nationales Leistungsangebot umgebucht werden und die umgebuchten Mittel umfassend und transparent in eine Darstellung der nationalen Kosten für die Umsetzung des ÖARP einfließen

ÖARP = Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan

Quellen: ÖARP; RH

⁶⁰ Implementierende Ministerien waren bei der Meldung der Abwicklungskosten zu den ARF-Leistungen als Abwicklungsstellen anzusehen und daher zur Unterzeichnung der Vollständigkeitserklärung verpflichtet.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war eine nationale Berichterstattung darüber, wie viele ARF-Mittel bzw. nationale Mittel tatsächlich aufgewendet werden mussten, um die Meilensteine für die einzelnen Maßnahmen im ÖARP zu erreichen, nicht vorgesehen. Eine solche Darstellung plante das Finanzministerium erst nach finaler Umsetzung des ÖARP.

Es war auch nicht geklärt, wie etwa seitens der einmeldenden Stellen (z.B. der implementierenden Fachministerien) mit Zahlungen für überzählige oder zusätzlich erforderliche Fälle in der Transparenzdatenbank vorzugehen war; z.B. ob bei Übererreichen von Meilensteinen Umbuchungen von ARF-Zahlungen auf nationale Leistungsangebote in der Transparenzdatenbank vorgenommen oder ARF-Leistungsangebote „überbucht“ werden sollten.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass die in die Transparenzdatenbank laufend eingemeldeten ARF-Zahlungen nicht zwingend Zahlungen darstellten, die letztlich auch aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden. Es konnte sein, dass zusätzliche Förderfälle aus nationalen Mitteln finanziert werden mussten, um Meilensteine zu erreichen. Umgekehrt war es möglich, dass mit den vorgesehenen ARF-Mitteln mehr Fälle gefördert werden konnten als für einen bestimmten Meilenstein benötigt. Die nationalen Kosten für die Erreichung von Meilensteinen konnten damit höher oder niedriger ausfallen als die im ÖARP geschätzten Kosten.

Der RH wies darauf hin, dass das Finanzministerium plante, erst nach finaler Umsetzung des ÖARP die tatsächlich aufgewendeten ARF-Mittel bzw. tatsächlich aufgewendeten nationalen Mittel zur Erreichung der Meilensteine für die einzelnen Maßnahmen des ÖARP darzustellen. Es hatte kein Konzept für eine diesbezügliche regelmäßige Berichterstattung bis zur finalen Umsetzung des ÖARP entwickelt.

Der RH wies weiters darauf hin, dass nicht sichergestellt war, ob die benötigten Informationen für eine solche Berichterstattung in einfach auswertbarer Form verfügbar sein würden. So war z.B. nicht geklärt, ob bei Übererreichen von Meilensteinen Umbuchungen von ARF-Zahlungen auf nationale Leistungsangebote in der Transparenzdatenbank vorgenommen oder ARF-Leistungsangebote „überbucht“ werden sollten.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, ein Konzept zu entwickeln, um die für die Umsetzung des ÖARP erforderlichen nationalen Mittel umfassend und transparent darstellen zu können. Daran angepasst wären Regelungen – z.B. zu den Zahlungsmeldungen in die Transparenzdatenbank – zu treffen, um sicherzustellen, dass die relevanten Daten in einfach auswertbarer Form verfügbar sind.

- 24.3 Das Finanzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass im Transparenzdatenbankgesetz 2012 im Abschnitt 7b die Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität festgehalten seien. In Fällen, in denen eine Kofinanzierung im Sinne des § 40b Abs. 3 leg. cit. vorliege, sei im Leistungsangebot der Text „teilweise finanziert von der Europäischen Union – NextGenerationEU“ aufzunehmen.

Weiters regle § 40b Abs. 3 Transparenzdatenbankgesetz 2012, dass bei aus ARF-Mitteln, nationalen Mitteln und/oder anderen Unionsfonds kofinanzierten Leistungen die jeweiligen Anteile dieser Mittel bei der Mitteilung betragsmäßig anzugeben seien.

Rechtlich gesehen seien Fälle mit Kofinanzierung im Transparenzdatenbankgesetz 2012 klar geregelt. Technisch sei für diese Art von Meldungen in der Transparenzdatenbank ein eigener Meldungsblock zur Erfassung von Kofinanzierungen im Zusammenhang mit der Gewährung und Auszahlung von Fördermitteln implementiert. Somit sei die technische Möglichkeit zur Meldung von Kofinanzierungen – sowohl aus der Aufbau- und Resilienzfazilität als auch aus nationalen Mitteln – bereits ab Beginn der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität gegeben.

- 24.4 Der RH merkte an, dass die Ausführungen des Finanzministeriums eine Grundlage für Überlegungen zum von ihm empfohlenen Konzept sein konnten, um die für die Umsetzung des ÖARP erforderlichen nationalen Mittel umfassend und transparent darstellen zu können. Er wies darauf hin, dass die Umsetzung der Maßnahmen aus dem ÖARP nicht der Systematik einer Kofinanzierung folgte, sondern zu gleichen Leistungen teilweise ein Leistungsangebot aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie ein nationales Leistungsangebot angelegt waren. Es war teilweise nicht geklärt, welche Zahlungen auf welches Leistungsangebot zu buchen waren, z.B. bei Zahlungen für überzählige oder zusätzlich erforderliche Fälle für die Erreichung von Meilensteinen. Auch fehlten Regelungen, die sicherstellen konnten, dass die relevanten Daten in einfach auswertbarer Form verfügbar sind. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Nationale Berichterstattung

25.1 (1) Mit den neuen Regeln durch die Reform des wirtschaftspolitischen Rahmens, die mit 30. April 2024 in Kraft trat, entfielen die Nationalen Reformprogramme und eine direkte Berichterstattung an den Nationalrat.

(2) Gemäß einer EntschlieÙung des Nationalrates vom 17. November 2022 hatte die Bundesregierung, insbesondere der Finanzminister, dem Nationalrat vierteljährlich im Rahmen des Budgetvollzugs über den Umsetzungsstand der ÖARP-Reformen und -Investitionen und die damit einhergehenden budgetären Auswirkungen zu berichten. Der Monatsbericht des Finanzministeriums vom März 2023 enthielt die erste derartige Berichterstattung mit Angaben über die Zahlungsanträge und erhaltenen EU-Mittel, zum Umsetzungsstand der Meilensteine für den zweiten Zahlungsantrag, mit einem Verweis auf die neue Methode zur Meilensteinbewertung und dem Hinweis, welche finanziellen Folgen zu erwarten waren, wenn Meilensteine nicht erreicht werden. Angaben über die ausgabenseitigen nationalen Auswirkungen aufgrund der Umsetzung des ÖARP enthielten dieser Bericht und die Folgeberichte nicht.

25.2 Der RH wies darauf hin, dass mit Inkrafttreten der Reform des wirtschaftspolitischen Rahmens Ende April 2024 die Nationalen Reformprogramme und somit eine direkte Berichterstattung an den Nationalrat entfielen. Die nationale Berichterstattung zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität erfolgte nunmehr ausschließlich im Budgetbericht. Im Hinblick auf die Entscheidungskompetenz des Nationalrates bei der Umsetzung von ÖARP-Reformen erachtete der RH eine direkte Berichterstattung an den Nationalrat als zweckmäßig. Er verwies auf die nicht erreichten Meilensteine des zweiten Zahlungsantrags, die vor allem Akte der Gesetzgebung waren.

Der RH merkte an, dass die Berichte des Finanzministeriums gemäß der EntschlieÙung des Nationalrates vom 17. November 2022 keine Angaben über die ausgabenseitigen nationalen Auswirkungen aufgrund der Umsetzung des ÖARP enthielten.

Er empfahl dem Finanzministerium, über den inhaltlichen Umsetzungsstand des ÖARP (z.B. die Meilenstein-Erreichung) und über den finanziellen Umsetzungsstand (z.B. die tatsächlichen nationalen Ausgaben sowie die erhaltenen EU-Mittel) direkt und regelmäßig dem Nationalrat zu berichten. Dies insbesondere vor dem Hintergrund möglicher finanzieller Kürzungen der EU-Mittel, wenn Meilensteine nicht erreicht werden.

25.3 Das Finanzministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass dem Nationalrat quartalsmäßig über den Umsetzungsstand berichtet werde.

Finanzministerium als implementierendes Ministerium

Vom Finanzministerium umzusetzende Maßnahmen

- 26.1 (1) Im Finanzministerium wurden zehn Maßnahmen des ÖARP umgesetzt, wobei zwei davon im Zuge der Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 im Mai 2024⁶¹ in den Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts kamen:

Tabelle 24: Maßnahmen des Finanzministeriums

Maßnahme	Meilensteine gesamt	davon		
		in der 1. Zahlungs- stranche	in der 2. und 3. Zahlungs- tranche	in der 4. bis 6. Zahlungs- tranche
Modalitäten für den Kontrollrahmen des Aufbau- und Resilienzplans (TZ 17)	1	keine	1	keine
Öko-soziale Steuerreform	2	1	1	keine
Green Finance Agenda (in Kooperation mit dem BMK)	2	keine	2	keine
Nationale Finanzbildungsstrategie	2	1	1	keine
Spending-Review mit Fokus „Grüner“ und „Digitaler“ Wandel	6	keine	3	3
Eigenkapitalstärkung	2	1	1	keine
Schaffung der Plattform Internetinfrastruktur Austria 2030 (PIA 2030)	2	1	1	keine
Flächendeckende Verfügbarkeit von Gigabitfähigen Zugangsnetzen sowie Errichtung neuer, symmetrischer Gigabit-Anbindungen (Breitbandausbau)	3	keine	2	1
seit Mai 2024 im BKA:				
Gesetzesvorhaben für Once Only: Novelle des Unternehmensserviceportalgesetzes	3	1	2	keine
Digitalisierungsfonds Öffentliche Verwaltung	3	1	2	keine
Summe	26	6	16	4

BMK = Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

Quelle: BMF

Mit dem ersten Zahlungsantrag wurden sechs Meilensteine abgerechnet. In den Zahlungsantrag vom 30. September 2024 für die zweite und dritte Tranche flossen 16 Meilensteine ein. Vier Meilensteine waren erst für spätere Tranchen zu erreichen (siehe Anhang Tabelle C).

⁶¹ BGBl. I 44/2024

(2) Der RH betrachtete im Rahmen der Gebarungsprüfung aufgrund der hohen Dotierung den Breitbandausbau (891,28 Mio. EUR) näher (TZ 27 ff.).

(3) Zur Umsetzung der Green Finance Agenda⁶² merkte er an, dass es zu Verzögerungen kam. Die Umsetzung erfolgte durch das Finanzministerium gemeinsam mit dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Die Meilensteine waren so formuliert, dass ihre Erreichung nicht ausschließlich in der Kompetenz nur eines Ministeriums lag:

Tabelle 25: Meilensteine zur Green Finance Agenda

Maßnahme	Meilensteine	Indikatoren	indikative Umsetzungsfrist
Green Finance (Agenda)	Green Finance Agenda	Veröffentlichung der Green Finance Agenda	1. Quartal 2022
	Nutzung quantitativer und qualitativer Indikatoren zur Messung des Umsetzungserfolges	Veröffentlichung eines indikatorenbasierten Berichts über die Umsetzung der Green Finance Agenda	4. Quartal 2022

Quellen: Rats-Durchführungsbeschlüsse

Aufgrund der damit verbundenen Abstimmungserfordernisse zwischen den beiden Ministerien und deren langer Dauer konnte die Green Finance Agenda erst im September 2023 veröffentlicht werden. Der zweite Meilenstein „Nutzung quantitativer und qualitativer Indikatoren zur Messung des Umsetzungserfolges“ wurde erst Ende Mai 2024 erreicht.

26.2 Der RH kritisierte, dass durch die Definition der Meilensteine für die Reform Green Finance Agenda ihre Erreichung bzw. termingerechte Umsetzung nicht ausschließlich in der Kompetenz nur eines Ministeriums lag. Dies führte aufgrund der damit verbundenen Abstimmungserfordernisse zu Verzögerungen bei der Meilenstein-Erreichung.

Er empfahl dem Finanzministerium, in seiner Funktion als Koordinierungsstelle darauf hinzuwirken, dass Meilensteine so definiert werden, dass ihre Umsetzung nach Möglichkeit in der Kompetenz nur eines Ministeriums liegt.

26.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei grundsätzlich immer darauf zu achten, die Kompetenz der Umsetzung von Meilensteinen in das jeweils zuständige Ministerium entsprechend dem Bundesministeriengesetz 1986 zu legen. Thematische Überlappungen und Ressourcenfragen sowie das Adhäsionsprinzip würden aber zum Teil zu abweichenden Lösungen führen.

⁶² Ziel war die Erarbeitung eines politischen Rahmens sowie eines Monitoring-Rahmens, die privates Kapital für die zur Erreichung der Klimaziele für 2030 notwendigen Investitionen mobilisieren sollten.

Breitbandausbau als Maßnahme im ÖARP

Maßnahmenauswahl und Kostenschätzung

- 27.1 (1) Die Zuständigkeit für die Regulierung des Post- und Telekommunikationswesens – und somit auch für den Breitbandausbau im Rahmen des ÖARP – wechselte samt der für die strategischen und operativen Angelegenheiten zuständigen Organisationseinheit Breitbandbüro im Juli 2022 vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (in der Folge: **Landwirtschaftsministerium**) zum Finanzministerium.

Mit der operativen Abwicklung des Breitbandausbaus im Rahmen des ÖARP war die FFG beauftragt.

(2) Das Breitbandbüro wurde im September 2020 vom Kabinett der Landwirtschaftsministerin⁶³ eingeladen, Möglichkeiten zur Lukrierung von Fördermitteln für den Breitbandausbau aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu analysieren. Es sollte prüfen, welche Projekte für den ÖARP infrage kommen könnten. Das Landwirtschaftsministerium beschloss im Jänner 2021, den Breitbandausbau als einziges Projekt im ÖARP umzusetzen, und meldete rd. 800 Mio. EUR an Kosten dafür ein.

(3) Ende Februar 2021 erhielt das Breitbandbüro von der Koordinierungsstelle eine Übersicht der für die Aufbau- und Resilienzfazilität relevanten Kriterien⁶⁴ u.a. für die Maßnahmenauswahl, die Kostenpläne sowie für die Definition von Meilensteinen. Demnach mussten z.B. die veranschlagten Kosten plausibel dargestellt sein, die Meilensteine waren realistisch zu setzen und ihre Erreichung sollte im Einflussbereich des Ressorts liegen.

⁶³ Elisabeth Köstinger

⁶⁴ gemäß ARF-Verordnung

Den Analysen des Breitbandbüros zufolge befanden sich rd. 520.000 österreichische Haushalte in jenen Gebieten, für die Förderungen für den Breitbandausbau in Anspruch genommen werden konnten. Das Landwirtschaftsministerium definierte eine Reform- und eine Investitionsmaßnahme und schätzte die dafür erforderlichen Kosten auf 891,28 Mio. EUR:

Tabelle 26: Kostenschätzung Breitbandausbau im Rahmen des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (ÖARP); Stand 2021

Maßnahme		geschätzte Kosten in Mio. EUR
Reform	Schaffung der Plattform Internetinfrastruktur Austria 2030 (PIA 2030)	
	keine Kostenangabe	–
Investition	Gigabit-fähige Zugangsnetze für Haushalte und Bereiche mit sozioökonomischen Schwerpunkten	
	operative Kosten: basierend auf Erfahrungswerten aus der Initiative Breitband Austria 2020 sollten mit 891,29 Mio. EUR etwa 150.000 bis 220.000 Haushalte einen Gigabit-fähigen Anschluss erhalten können	857,00
	administrative Kosten der Förderabwicklung: Anteil von bis zu maximal 2 % der Mittel	17,14
	Kosten für begleitende Maßnahmen: Anteil von bis zu maximal 2 % der Mittel	17,14
Gesamtkosten		891,28

Quelle: BMF

(4) Das Breitbandbüro definierte für die Investition im eingereichten ÖARP vier Meilensteine. Drei bezogen sich auf die zunehmende Inanspruchnahme der Förderung durch Vertragsabschlüsse für den Ausbau; laut viertem Meilenstein sollte als Zielwert für 50 % aller Haushalte ein Gigabit-fähiger Anschluss verfügbar sein.

Im Mai 2021 bezifferte das Breitbandbüro auf Nachfrage der Kommission die dem Zielwert der Meilensteine – dass für 50 % aller Haushalte ein Gigabit-fähiger Anschluss verfügbar sein sollte – zugrunde gelegten Daten wie folgt:

- Gesamtzahl der Haushalte in Österreich: 3,9 Mio.,
- Anteil der Haushalte, die bereits einen Gigabit-fähigen Anschluss hatten: rd. 43 %,
- angestrebte Mindestanzahl der bis 2026 angeschlossenen Haushalte: Anstieg um etwa 4 bis 6 Prozentpunkte bzw. um 150.200 bis 220.000 Haushalte.

Im Rahmen der Abstimmung mit der Kommission änderte sich insbesondere der Bezug der Meilensteine: Statt auf eine zunehmende Inanspruchnahme der Förderung bezogen sie sich auf Fortschritte beim Ausbau von Gigabit-fähigen Anschlüssen.

Die Meilensteine für den Breitbandausbau lauteten im Durchführungsbeschluss des Rates 2021 wie folgt:

Tabelle 27: Für den Breitbandausbau definierte Maßnahmen und Meilensteine laut Rats-Durchführungsbeschluss 2021

Meilenstein-Nr.	Maßnahme	Meilenstein	qualitative und quantitative Indikatoren für Meilensteine	indikative Umsetzungsfrist
44	Schaffung der Plattform Internetinfrastruktur Austria 2030 (PIA 2030) (Reform)	Arbeitsprogramm der Plattform Internetinfrastruktur Austria 2030 (PIA 2030) zur Koordinierung des Zusammenspiels aller relevanten Interessenträger	Veröffentlichung der von der Plattform entwickelten Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensvereinfachung beim Breitbandausbau	4. Quartal 2021
45		Umsetzung der von der Plattform entwickelten Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensvereinfachung beim Breitbandausbau	Veröffentlichung eines Berichts, der die Umsetzung der von der Plattform entwickelten Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensvereinfachung beim Breitbandausbau bestätigt	4. Quartal 2023
46	Gigabit-fähige Zugangsnetze für Haushalte und Bereiche mit sozioökonomischen Schwerpunkten (Investition)	mindestens 46 % aller österreichischen Haushalte haben Zugang zu Gigabit-fähigen Anbindungen	%-Anteil der österreichischen Haushalte (Anstieg von 43 % auf 46 %)	3. Quartal 2022
47		mindestens 48 % aller österreichischen Haushalte haben Zugang zu Gigabit-fähigen Anbindungen	%-Anteil der österreichischen Haushalte (Anstieg von 46 % auf 48 %)	3. Quartal 2023
48		Erreichen einer Verfügbarkeit von Gigabit-fähigen Anschlüssen für mindestens 50 % der Haushalte	%-Anteil der österreichischen Haushalte (Anstieg von 48 % auf 50 %)	3. Quartal 2026

Quelle: Rats-Durchführungsbeschluss 2021

27.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Breitbandbüro bei der Definition der Meilensteine für die Maßnahme „Gigabit-fähige Zugangsnetze für Haushalte und Bereiche mit sozioökonomischen Schwerpunkten“ variable Ausgangswerte verwendete, z.B. die Gesamtanzahl der Haushalte oder den geförderten sowie den eigenwirtschaftlichen Breitband-Ausbau in Österreich. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung, bei der Definition von Meilensteinen darauf zu achten, dass diese plausibel und realistisch sind (TZ 28). Er hielt weiters fest, dass die Kommission diese Meilensteine akzeptierte.

Änderung der Meilensteine

- 28.1 (1) Die Erreichung des Meilensteins „mindestens 46 % aller österreichischen Haushalte haben Zugang zu Gigabit-fähigen Anbindungen“ war bis zum dritten Quartal 2022 vorgesehen. Der Ausbau mit ÖARP-Mitteln konnte wegen Verzögerungen bei der Notifizierung jedoch erst im Herbst 2022 beginnen.

Dennoch lag die Gigabit-Verfügbarkeit im ersten Halbjahr 2022 aufgrund anderer öffentlich und eigenwirtschaftlich finanzierter Projekte bereits bei 50 % der Haushalte, womit der angestrebte Zielwert von 46 % auch ohne Ausbau im Rahmen des ÖARP übererfüllt war.

Abgesehen davon veränderte sich die Gesamtzahl der Haushalte, die als Basis für die Definition der Meilensteine diente, bis zum Jahr 2021 von 3,9 Mio. auf 4,02 Mio. Haushalte. Weiters waren die Kosten für den Breitbandausbau gestiegen.

Das Breitbandbüro schlug daher im Juni 2022 vor, die Meilensteine im ÖARP von der relativen auf eine absolute Betrachtung zu ändern und dabei alle Projekte ab Februar 2021, somit auch jene aus der Vorgängerinitiative Breitband Austria 2020, zu berücksichtigen. Dadurch erachtete es das Erreichen der Verfügbarkeit von Gigabit-fähigen Anschlüssen für mindestens 150.000 Haushalte als möglich. Die Kommission stimmte dieser Vorgangsweise nicht zu.

(2) Im Zuge der Änderung des ÖARP im Jahr 2023 änderte das Breitbandbüro die Meilensteine für die Maßnahme „Gigabit-fähige Zugangsnetze für Haushalte und Bereiche mit sozioökonomischen Schwerpunkten“.

Sie lauteten gemäß den jeweiligen Rats-Durchführungsbeschlüssen wie folgt:

Tabelle 28: Meilensteine zum Breitbandausbau gemäß den Rats-Durchführungsbeschlüssen

Meilenstein-Nr.	indikative Umsetzungsfrist	Rats-Durchführungsbeschluss vom Juli 2021 zum ÖARP	Rats-Durchführungsbeschluss vom Oktober 2023 zum geänderten ÖARP
46	3. Quartal 2022	mindestens 46 % aller österreichischen Haushalte haben Zugang zu Gigabit-fähigen Anbindungen als Ergebnis des nach dem ARP finanzierten Breitband-Roll-out-Projekts, entsprechend der Bewertung in den von den österreichischen Behörden veröffentlichten Breitbandberichten	Abschluss von Ausschreibungen zur Ermöglichung Gigabit-fähiger Zugangsnetze im Rahmen von „Breitband Austria 2030“; erlassene Vergabeentscheidungen
47	3. Quartal 2024	mindestens 48 % aller österreichischen Haushalte haben Zugang zu Gigabit-fähigen Anbindungen als Ergebnis des nach dem ARP finanzierten Breitband-Roll-out-Projekts, entsprechend der Bewertung in den von den österreichischen Behörden veröffentlichten Breitbandberichten	Unterzeichnung aller Verträge im Zusammenhang mit den abgeschlossenen Ausschreibungen für Projekte zur Ermöglichung Gigabit-fähiger Zugangsnetze im Rahmen von „Breitband Austria 2030“; unterzeichnete Verträge beinhalten Projekte für 150.000 österreichische Haushalte
48	3. Quartal 2026	mindestens 50 % aller österreichischen Haushalte haben Zugang zu Gigabit-fähigen Anbindungen als Ergebnis des nach dem ARP finanzierten Breitband-Roll-out-Projekts, entsprechend der Bewertung in den von den österreichischen Behörden veröffentlichten Breitbandberichten	Projekte, die mindestens 80.000 Haushalten Zugang zu Gigabit-fähigen Netzen bieten, sind abgeschlossen

ARF = Aufbau- und Resilienzfähigkeit
ARP = Aufbau- und Resilienzplan

Quelle: BMF

Die Kommission wies darauf hin, dass dies einer verminderten Umsetzung entsprach, und reduzierte die für die Maßnahmenumsetzung geschätzten Kosten von 891,28 Mio. EUR auf 456,25 Mio. EUR. Die indikative Umsetzungsfrist blieb unverändert.

Die operative Vereinbarung zum geänderten ÖARP war im September 2024 u.a. deshalb noch nicht abgeschlossen, weil es noch keine Einigung gab, wie die Erreichung der Meilensteine der Maßnahme „Gigabit-fähige Zugangsnetze für Haushalte und Bereiche mit sozioökonomischen Schwerpunkten“ nachzuweisen war.

28.2 Der RH kritisierte, dass das Breitbandbüro den ersten Meilenstein für die Maßnahme „Gigabit-fähige Zugangsnetze für Haushalte und Bereiche mit sozioökonomischen Schwerpunkten“ so definierte, dass er bereits überholt war, bevor eine Umsetzung im Rahmen des ÖARP begann.

Der RH wies darauf hin, dass die Kommission im Jahr 2023 aufgrund der Änderung der Meilensteine für die Maßnahme „Gigabit-fähige Zugangsnetze für Haushalte und Bereiche mit sozioökonomischen Schwerpunkten“ auch die geschätzten Investitionskosten von 891,28 Mio. EUR auf 456,25 Mio. EUR reduzierte. Er merkte an, dass dennoch nationale Kosten in Höhe der ursprünglichen Schätzung anfallen werden, u.a. weil der Ausbau zum Zeitpunkt der Änderung des ÖARP im Jahr 2023 bereits größtenteils beauftragt war (TZ 29).

Vor dem Hintergrund des Ende September 2024 eingereichten Zahlungsantrags für die zweite und dritte Tranche und der noch offenen operativen Vereinbarung nach der Änderung des ÖARP wies der RH auf das Risiko hin, dass die Kommission die vorgelegten Nachweise als nicht ausreichend erachten könnte.

Er empfahl dem Finanzministerium, bei der Definition von Meilensteinen darauf zu achten, dass diese plausibel und realistisch sind. Schon bei der Definition wäre zu berücksichtigen, wie die Erreichung gegenüber der Kommission nachgewiesen werden kann.

- 28.3 Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme auf seine bereits erfolgten Ausführungen zu diesem Thema.

Einmeldungen in die Transparenzdatenbank

- 29.1 Das Breitbandbüro meldete für die Investitionsmaßnahme „Gigabit-fähige Zugangsnetze und symmetrische Gigabit-Anbindungen in Bereichen mit besonderen sozioökonomischen Schwerpunkten“ drei Leistungsangebote in die Transparenzdatenbank ein.⁶⁵ Es gab dazu ein budgetiertes Volumen von insgesamt 926,60 Mio. EUR an, obwohl die Kommission Kosten von 891,28 Mio. EUR anerkannt hatte. Dies war darauf zurückzuführen, dass Kosten für Abwicklung und Begleitmaßnahmen irrtümlich nicht als anteilige, sondern als zusätzliche Kosten angeführt waren.

Die Abwicklungsstelle FFG meldete die an die Leistungsempfänger gewährten und ausbezahlten Fördermittel ein. Anfang September 2024 lagen die gewährten Fördermittel bei 857,46 Mio. EUR.

⁶⁵ Für die Reformmaßnahme „Schaffung der Plattform Internetinfrastruktur Austria 2030“ war zwecks Monitoring der gemeinsamen Indikatoren der Kommission ebenfalls ein Leistungsangebot angelegt.

Nach der Kürzung der anerkannten Kosten im Jahr 2023 auf 456,25 Mio. EUR korrigierte das Breitbandbüro das budgetierte Volumen in der Transparenzdatenbank.

Tabelle 29: Breitbandausbau im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP), Angaben in der Transparenzdatenbank

Leistungs-ID	Bezeichnung	budgetiertes Volumen	budgetiertes Volumen nach Änderung des ÖARP	gewährte Fördermittel	ausbezahlte Fördermittel
	Investitionen	in Mio. EUR			
1058262	ARF – Breitband Austria 2030	891,30	438,00	857,46	214,16
1059237	ARF – Breitband Austria 2030 – Abwicklungskosten	17,50	9,10	3,59	3,59
1059252	ARF – Breitband Austria 2030 – Begleitmaßnahmen	17,80	9,10	0,14	0,14
gesamt		926,60	456,20	861,19	217,89

ARF = Aufbau- und Resilienzfähigkeit
ID = Identifikationsnummer

Quellen: BMF; Auswertung aus der Transparenzdatenbank vom 5. September 2024

29.2 Der RH wies darauf hin, dass nach der Änderung der Meilensteine und Reduktion der geschätzten Kosten für die Breitbandmaßnahme im ÖARP die bereits zugesagten Mittel an Leistungsempfänger (857,46 Mio. EUR) das budgetierte Volumen (456,20 Mio. EUR) in der Transparenzdatenbank um 401,26 Mio. EUR überstiegen. Er hielt fest, dass diese Kosten jedenfalls national zu tragen sind. Nicht geklärt war, wie die über das budgetierte Volumen laut ÖARP hinausgehenden Kosten in einer umfassenden Darstellung der nationalen Kosten für die Umsetzung des ÖARP einfließen werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang erneut auf seine Empfehlung, ein Konzept zu entwickeln, um die für die Umsetzung des ÖARP erforderlichen nationalen Mittel umfassend und transparent darstellen zu können (TZ 24).

System- und Substanzprüfungen zum Breitbandausbau im ÖARP

30.1 (1) Zum Breitbandausbau im ÖARP erfolgten bis September 2024 folgende Prüfungen:

Tabelle 30: System- und Substanzprüfungen zum Breitbandausbau im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan (ÖARP)

Meilenstein-Nr.	Meilensteindefinition laut Rats-Durchführungsbeschluss 2023	Prüfungen
44	Arbeitsprogramm der Plattform Internetinfrastruktur Austria 2030 (PIA 2030) zur Koordinierung des Zusammenspiels aller relevanten Interessenträger	System- und Substanzprüfung (privates Unternehmen)
45	Umsetzung der von der Plattform entwickelten Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensvereinfachung beim Breitbandausbau	Substanzprüfung (BHAG)
46	Abschluss von Ausschreibungen zur Ermöglichung Gigabit-fähiger Zugangsnetze; erlassene Vergabeentscheidung	Substanzprüfung (BHAG) Systemprüfung (FFG) Systemprüfung (Interne Revision des Finanzministeriums)
47	Unterzeichnung aller Verträge im Zusammenhang mit den abgeschlossenen Ausschreibungen für Projekte zur Ermöglichung Gigabit-fähiger Zugangsnetze im Rahmen von „Breitband Austria 2030“; unterzeichnete Verträge beinhalten Projekte für 150.000 Haushalte	Substanzprüfung (BHAG) Systemprüfung (FFG) Systemprüfung (Interne Revision des Finanzministeriums)
48	Projekte, die 80.000 Haushalten Zugang zu Gigabit-fähigen Netzen bieten, sind abgeschlossen	Systemprüfung (FFG) Systemprüfung (Interne Revision des Finanzministeriums)

BHAG = Buchhaltungsagentur des Bundes
FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

Quelle: BMF

Für das vom Landwirtschaftsministerium im Jahr 2022 mit der Prüfung des Meilensteins 44 beauftragte Unternehmen fielen Kosten von 32.712 EUR an.

Das Finanzministerium beauftragte im Jahr 2023 die Buchhaltungsagentur mit den System- und Substanzprüfungen für die weiteren Meilensteine. Es vereinbarte dafür ein maximales Entgelt von insgesamt 172.000 EUR.⁶⁶

(2) Die Buchhaltungsagentur bestätigte grundsätzlich die ordnungsgemäße Abwicklung der Maßnahmen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit. Sie empfahl u.a., die Einmeldungen in die Transparenzdatenbank aufgrund der Änderung des finanziellen Volumens aus dem ÖARP zu korrigieren und noch ausstehende Einmeldungen für einzelne Förderverträge vorzunehmen. Im Zusammenhang mit festgestellten Verstößen gegen das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz⁶⁷ im

⁶⁶ Laut Werkvertrag war ein Entgelt von 84 EUR je Leistungsstunde für höchstens insgesamt 2.050 Leistungsstunden vereinbart.

⁶⁷ BGBl. I 44/2016 i.d.g.F.

Bereich des Breitbandausbaus ersuchte sie um Darlegung der weiteren Vorgehensweise bzw. ob das Kontrollsystem dadurch zu ändern wäre.

(3) Die FFG war im Jahr 2023 Gegenstand der Prüfung durch die Kommission in Bezug auf die Kontrollsysteme des ÖARP. Die Kommission wies dabei u.a. auf eine unvollständige Umsetzung der Richtlinie zu Interessenkonflikten und einen unvollständigen Dokumentationsprozess bei Kontrollen zur Feststellung von Doppelfinanzierungen bei der FFG hin. Die Empfehlungen waren gemäß Koordinierungsstelle bis Ende September 2024 umgesetzt (TZ 17).

(4) Von der Internen Revision des Finanzministeriums lagen bis September 2024 zwei themenbezogene Prüfergebnisse vor. Das Prüfergebnis vom Mai 2024 hielt u.a. fest, dass das Kontrollsystem im ÖARP im Grundsatz umfassend sei, jedoch z.B. die Position „Governance, Risk, Compliance“ zur Unterstützung der Führungskräfte bei der Identifikation, Analyse und Bewertung sowie der Steuerung und Überwachung der Risiken im Finanzministerium unbesetzt war. Im zweiten Prüfergebnis zum Förderwesen im Post- und Telekommunikationsbereich (insbesondere zur Breitbandförderung) wies die Interne Revision darauf hin, dass keine explizit dokumentierten Förderprozesse vorlagen und für die Breitbandförderung über alle Schnittstellen betrachtet die Wirksamkeit des Kontrollsystems nicht vollumfänglich gegeben war. Das Breitbandbüro sagte die Umsetzung der Empfehlungen zu.

30.2 Der RH wies darauf hin, dass die Abwicklung und das Kontrollsystem der Breitbandmaßnahme im Rahmen des ÖARP bereits mehrfach Gegenstand interner und externer Prüfungen waren und auch die Nachweise der Meilenstein-Erreichung geprüft wurden. Für die beauftragten System- und Substanzprüfungen des Breitbandausbaus im ÖARP werden voraussichtlich rd. 200.000 EUR anfallen.

Der RH hielt fest, dass die Empfehlungen der Kommission laut Finanzministerium umgesetzt waren. Die Empfehlungen der Buchhaltungsagentur und der Internen Revision des Finanzministeriums waren in Umsetzung.

Schlussempfehlungen

- 31 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Finanzen:
- (1) Auf EU-Ebene wäre darauf hinzuwirken, dass die EU-Mitgliedstaaten im Sinne der Transparenz rasch einen verbindlichen Tilgungsplan vereinbaren. [\(TZ 2\)](#)
 - (2) Wesentliche Entscheidungen (insbesondere solche mit weitreichenden finanziellen Auswirkungen) wären hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungsverantwortlichen aktenmäßig zu dokumentieren. [\(TZ 6\)](#)
 - (3) In der Geschäfts- und Personaleinteilung des Bundesministeriums für Finanzen wären die faktischen Zuständigkeiten zutreffend darzulegen. [\(TZ 7\)](#)
 - (4) Es wäre darauf hinzuwirken, dass für die Erstellung von Grundlagendokumenten, die der Verwendung von EU-Fördermitteln zugrunde liegen, nationale Kriterien und Planungsgrundsätze erarbeitet und – z.B. im Wege eines Ministerratsvortrags – veröffentlicht werden; dies insbesondere in Fällen mit einem so hohen finanziellen Ausmaß wie im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan. [\(TZ 8\)](#)
 - (5) Für ähnliche Projekte wie den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan wäre künftig auf nationale Regelungen mit geeigneten Vorgangsweisen zur zeitgerechten, verstärkten Einbindung des Nationalrates hinzuwirken. [\(TZ 8\)](#)
 - (6) Die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns wäre sicherzustellen – z.B. im Planungsprozess und bei den Entscheidungen zum Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan; zur Dokumentation der wesentlichen Eckdaten wäre durchgängig der ELAK zu nutzen. [\(TZ 9\)](#)
 - (7) Bei der Erstellung von Dokumenten, die der Verwendung von EU-Fördermitteln zugrunde liegen, wären detaillierte Übersichten der Kosten zu erstellen, z.B. gegliedert nach Ministerium, Budget-Untergliederung, Maßnahme und mit Informationen, ob es sich z.B. um bereits budgetierte Maßnahmen handelt. Die Übersichten wären dem Nationalrat bzw. dem Budgetausschuss zur Kenntnis zu bringen. [\(TZ 11\)](#)
 - (8) Bei allfälligen Änderungen des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans oder bei künftigen Plänen nach diesem Modell wäre z.B. durch die Definition geeigneter Meilensteine verstärkt darauf zu achten, dass die geplanten Rückflüsse an EU-Mitteln im Wesentlichen dem zeitlichen Kostenprofil der Maßnahmen entsprechen. [\(TZ 12\)](#)

- (9) Es wäre auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass künftig die Anforderungen an die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der EU umfassend spezifiziert und bereits in der Phase der Erstellung nationaler Umsetzungspläne durch die Europäische Kommission veröffentlicht werden. (TZ 14)
- (10) Die Rolle und Aufgaben des RH wären korrekt darzustellen, um nicht den Eindruck entstehen zu lassen, dass die externe nachgängige Finanzkontrolle Teil des Kontrollsystems des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans ist. (TZ 14)
- (11) In Zusammenarbeit mit den implementierenden Ministerien – jenen Ministerien, die die Maßnahmenumsetzung bei EU-Förderprogrammen wie der Aufbau- und Resilienzfazilität verantworten – wäre bei der Definition von Meilensteinen in EU-Förderprogrammen verstärkt zu berücksichtigen, ob die Meilensteine, so wie sie beschrieben sind, auch realisiert werden können und mit welchen Belegen die Meilenstein-Erreichung nachgewiesen werden kann. (TZ 15)
- (12) Es wäre darauf hinzuwirken, dass bei ähnlichen Modellen wie der Aufbau- und Resilienzfazilität bereits in der Phase der Erstellung von Plänen die Methode zur finanziellen Bewertung der Maßnahmen bzw. Meilensteine durch die Europäische Kommission veröffentlicht wird. (TZ 16)
- (13) Es wäre künftig darauf zu achten bzw. darauf hinzuwirken, dass das Kontrollsystem bei der Förderabwicklung den Anforderungen der Europäischen Kommission entspricht und – wie gegenüber der Europäischen Kommission dargestellt – rechtlich verankert ist. (TZ 17)
- (14) Im Sinne der gesamthaften Steuerung der Förderabwicklung wäre der jährliche Überblick über die Auszahlungen des Bundes für den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan mit Auswertungen aus der Transparenzdatenbank zu den eingemeldeten Zahlungen an die Leistungsempfänger abzugleichen und auf Handlungsbedarf zu analysieren. (TZ 18)
- (15) In Wahrnehmung der Rollen des Bundesministeriums für Finanzen als budgetverantwortliches Ministerium sowie als Koordinierungsstelle des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans und im Hinblick auf den Haushaltserfolg des Bundes wäre auf die – möglichst den Terminen für die Zahlungstranchen entsprechende – Erreichung von Meilensteinen hinzuwirken. Die implementierenden Ministerien und die Abwicklungsstellen wären verstärkt auf die Konsequenzen bei Nichterreichung hinzuweisen. (TZ 20)

- (16) Die Erfahrungen des Bundesministeriums für Finanzen aus der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität und der spezifischen Systematik von EU-Refundierungen auf Basis erreichter Meilensteine wären den für die Umsetzung anderer EU-Fonds zuständigen Stellen zur Verfügung zu stellen, um darauf aufbauend einheitliche Strategien bzw. Argumentationslinien für künftige Diskussionen zu diesem Thema auf EU-Ebene zu entwickeln. (TZ 21)
- (17) Im Sinne der Steuerung des Budgetvollzugs wäre der Zeitpunkt, wann die Meilensteine erreicht werden, in der Monitoringdatenbank oder der internen Monitoringliste zu verankern. (TZ 23)
- (18) Ein Konzept wäre zu entwickeln, um die für die Umsetzung des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans erforderlichen nationalen Mittel umfassend und transparent darstellen zu können. Daran angepasst wären Regelungen – z.B. zu den Zahlungsmeldungen in die Transparenzdatenbank – zu treffen, um sicherzustellen, dass die relevanten Daten in einfach auswertbarer Form verfügbar sind. (TZ 24)
- (19) Über den inhaltlichen Umsetzungsstand des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans (z.B. die Meilenstein-Erreichung) und über den finanziellen Umsetzungsstand (z.B. die tatsächlichen nationalen Ausgaben sowie die erhaltenen EU-Mittel) wäre direkt und regelmäßig dem Nationalrat zu berichten. Dies insbesondere vor dem Hintergrund möglicher finanzieller Kürzungen der EU-Mittel, wenn Meilensteine nicht erreicht werden. (TZ 25)
- (20) In seiner Funktion als Koordinierungsstelle des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans wäre vom Bundesministerium für Finanzen darauf hinzuwirken, dass Meilensteine so definiert werden, dass ihre Umsetzung nach Möglichkeit in der Kompetenz nur eines Ministeriums liegt. (TZ 26)
- (21) Bei der Definition von Meilensteinen wäre darauf zu achten, dass diese plausibel und realistisch sind. Schon bei der Definition wäre zu berücksichtigen, wie die Erreichung gegenüber der Europäischen Kommission nachgewiesen werden kann. (TZ 28)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im September 2025

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Tabelle A: Ressortverantwortliche im Finanzministerium

Ressortbezeichnung	Bundesminister
Bundesministerium für Finanzen	3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020: Dipl.-Kfm. Eduard Müller, MBA
	7. Jänner 2020 bis 6. Dezember 2021: Mag. Gernot Blümel, MBA
	6. Dezember 2021 bis 20. November 2024: Dr. Magnus Brunner, LL.M.
	20. November 2024 bis 3. März 2025: Univ.-Prof. DDr. Gunter Mayr
	seit 3. März 2025: Dr. Markus Marterbauer

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

Anhang B

Tabelle B: Veröffentlichungen des Europäischen Rechnungshofes im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität

Dokument	Thema
Sonderbericht 2022/21	Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen
Stellungnahme 04/2022	Zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, der Verordnung (EU) 2021/2115, der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]
Analyse 01/2023	EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung
Sonderbericht 2023/07	Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die Aufbau- und Resilienzfazilität: Zwar sind umfassende Arbeiten geplant, doch besteht beim neuen Umsetzungsmodell auf EU-Ebene noch eine Lücke hinsichtlich Gewähr und Rechenschaftspflicht
Sonderbericht 2023/16	NGEU-Schuldenmanagement bei der Kommission: Ermutigender Start, aber weitere Angleichung an bewährte Verfahren erforderlich
Sonderbericht 2023/26	Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus
Sonderbericht 2024/13	Ausschöpfung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte mit Verzögerungen und weiterhin Risiken in Bezug auf den Abschluss der Maßnahmen und somit die Erreichung der Ziele der Fazilität
Sonderbericht 2024/14	Ökologischer Wandel: Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität ist unklar
Sonderbericht 2024/22	Doppelfinanzierung aus dem EU-Haushalt: Den Kontrollsystemen fehlen entscheidende Elemente zur Minderung des erhöhten Risikos, das sich aus dem ARF-Modell einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung ergibt

Quelle: Europäischer Rechnungshof

Anhang C

Tabelle C: Maßnahmen des Finanzministeriums

Maßnahme	Meilenstein	Meilenstein-Nr.	geplante Umsetzung laut Durchführungsbeschluss (Quartal/Jahr)	Status laut Angabe des zuständigen Ressorts in der Monitoringdatenbank (Stand 29. Mai 2024)	Zahlungsantrag
Modalitäten für den Kontrollrahmen des Aufbau- und Resilienzplans	Modalitäten für den Kontrollrahmen des Aufbau- und Resilienzplans	AT-C[C6]-R[6A1]-M[182]	Q4/2023	abgeschlossen	2
Öko-soziale Steuerreform	Start der zweiten Phase der Arbeit der Taskforce	AT-C[C4]-R[4D5]-M[158]	Q2/2021	abgeschlossen	1
	Inkrafttreten der öko-sozialen Steuerreform	AT-C[C4]-R[4D5]-M[159]	Q1/2022	abgeschlossen	2
Green Finance (Agenda)	Green Finance Agenda	AT-C[C4]-R[4D6]-M[160]	Q1/2022	abgeschlossen	2
	Nutzung quantitativer und qualitativer Indikatoren zur Messung des Umsetzungserfolges	AT-C[C4]-R[4D6]-M[161]	Q4/2022	noch nicht abgeschlossen (75 %)	2
Nationale Finanzbildungsstrategie	Strategiedokument	AT-C[C4]-R[4D7]-M[162]	Q3/2021	abgeschlossen	1
	Finalisierung des Kompetenzrahmens für Finanzbildung	AT-C[C4]-R[4D7]-M[163]	Q4/2022	abgeschlossen	2
Schaffung der Plattform Internetinfrastruktur Austria 2030 (PIA 2030)	Arbeitsprogramm der Plattform Internetinfrastruktur Austria 2030 (PIA 2030) zur Koordinierung des Zusammenspiels aller relevanten Interessenträger	AT-C[C2]-R[2A1]-M[44]	Q4/2021	abgeschlossen	1
	Umsetzung der von der Plattform entwickelten Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensvereinfachung beim Breitbandausbau	AT-C[C2]-R[2A1]-M[45]	Q4/2023	abgeschlossen	3

Maßnahme	Meilenstein	Meilenstein-Nr.	geplante Umsetzung laut Durchführungsbeschluss (Quartal/Jahr)	Status laut Angabe des zuständigen Ressorts in der Monitoringdatenbank (Stand 29. Mai 2024)	Zahlungsantrag
Spending Review mit Fokus „Grüner“ und „Digitaler“ Wandel	Spending Review „Analyse der Klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft“	AT-C[C4]-R[4D1]-M[146]	Q3/2022	abgeschlossen	2
	Spending Review „Identifikation von Synergiepotenzialen mit der Förderlandschaft der Bundesländer“	AT-C[C4]-R[4D1]-M[147]	Q2/2023	abgeschlossen	3
	Spending Review „Umsetzung der EU Taxonomie auf nationaler Ebene“	AT-C[C4]-R[4D1]-M[148]	Q4/2024	laufend (25 %)	4
	Spending Review „Beteiligungen der öffentlichen Hand“	AT-C[C4]-R[4D1]-M[149]	Q2/2025	laufend (0 %)	5
	Spending Review „Nachhaltigkeit der öffentlichen Beschaffung“	AT-C[C4]-R[4D1]-M[150]	Q4/2025	laufend (0 %)	5
	Spending Review „Weiterentwicklung der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung“	AT-C[C4]-R[4D1]-M[151]	Q3/2023	abgeschlossen	3
Eigenkapitalstärkung	Richtlinie über die Umwandlung staatlich garantierter Kredite in Eigenkapital	AT-C[C4]-R[4D9]-M[165]	Q3/2021	abgeschlossen	1
	Inkrafttreten der Gesellschaftsform für Investitionen in Unternehmensbeteiligungen (SICAV)	AT-C[C4]-R[4D9]-M[166]	Q1/2022	abgeschlossen	2
Flächendeckende Verfügbarkeit von Gigabit-fähigen Zugangsnetzen sowie Errichtung neuer, symmetrischer Gigabit-Anbindungen	Abschluss von Ausschreibungen zur Ermöglichung Gigabit-fähiger Zugangsnetze	AT-C[C2]-I[2A2]-M[46]	Q3/2022	abgeschlossen	2
	Vertragsunterzeichnung	AT-C[C2]-I[2A2]-M[47]	Q3/2023	abgeschlossen	3
	Breitbandzugang wird für mindestens 80.000 Haushalte angeboten	AT-C[C2]-I[2A2]-T[48]	Q3/2026	laufend (0 %)	6
Digitalisierungsfonds Öffentliche Verwaltung (seit Mai 2024 im BKA)	Inkrafttreten des Digitalisierungsfondsgesetzes	AT-C[C2]-I[2C2]-M[59]	Q2/2021	abgeschlossen	1
	Auswahl von Projekten zur Entwicklung einer modernen digitalen Infrastruktur in der öffentlichen Verwaltung	AT-C[C2]-I[2C2]-M[60]	Q2/2022	abgeschlossen	2
	Abschluss der finanzierten Projekte bezüglich Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung	AT-C[C2]-I[2C2]-T[61]	Q4/2023	noch nicht abgeschlossen (25 %)	3

Maßnahme	Meilenstein	Meilenstein-Nr.	geplante Umsetzung laut Durchführungsbeschluss (Quartal/Jahr)	Status laut Angabe des zuständigen Ressorts in der Monitoringdatenbank (Stand 29. Mai 2024)	Zahlungsantrag
Gesetzesvorhaben für Once Only: Novelle des Unternehmensserviceportalgesetzes (seit Mai 2024 im BKA)	Inkrafttreten der Novelle des Unternehmensserviceportalgesetzes; Aufrüstung der relevanten IT-Infrastruktur	AT-C[C2]-R[2C1]-M[56]	Q3/2021	abgeschlossen	1
	Anbindung von Registern an den Register- und Systemverbund (RSV), Vorbereitung des Single Digital Gateway (SDG), Start der Befüllung der Informationsverpflichtungsdatenbank (IVDB) durch die Ministerien	AT-C[C2]-R[2C1]-M[57]	Q4/2022	abgeschlossen	2
	Einrichtung der technischen Systemanbindung für Once Only	AT-C[C2]-R[2C1]-M[58]	Q4/2023	noch nicht abgeschlossen (75 %)	3

Quelle: Monitoringdatenbank des BMF

R
—
H

