

# **Öffentliche Subventionen – Prüfungsziele und Prüfungsphilosophie**

Präsentation im Rahmen der  
EUORAI- Veranstaltung am  
17. Oktober 2008 in  
Innsbruck



- Was sind Subventionen – Begriffe
- Rechtsgrundlagen
- Rahmenbedingungen und Ausgangssituation
- Zielsetzungen und Grundpositionen des Oö. Landesrechnungshofes
- Prüfungsziele
- Umsetzung in der Praxis
- Prüfungsthemen und Spruchpraxis

### Kein einheitlicher Subventionsbegriff

- Ausgaben und finanzielle Hilfen von staatlichen Institutionen an Private oder Unternehmen
- zur Erfüllung eines im öffentlichen Interesse gelegenen Zwecks (kultureller, sozialer, wirtschaftlicher sowie sonstiger staats- oder gesellschaftspolitischer Art)
- ohne unmittelbare Gegenleistung

### **Direkte Subventionen**

- Zuschüsse
- rückzahlbare bzw. zinsbegünstigte Darlehen/Kredite
- Bürgschaften

### **Indirekte Subventionen**

- Steuerbefreiungen, Ermäßigungen
- Rückvergütungen
- Verzicht auf sonstige Abgaben

### **Keine Subventionen sind**

- konkrete Leistungsverträge

Politisches Gestaltungsmittel mit unterschiedlichen Zielsetzungen:

Förderungssubventionen/Anpassungssubventionen/Erhaltungssubventionen

+

- **politisch erwünschte Zwecke fördern**
- **bringen Wettbewerbsvorteile**
- **schaffen Anreize**
- **haben soziale Dimension**
- **beeinflussen Marktpreise**

-

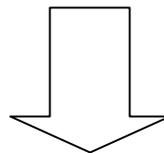
- **bringen Marktgeschehen aus dem Gleichgewicht**
- **Fehlsteuerung, z.B. Gewöhnungseffekt**
- **verhindern Veränderung**
- **Gießkannenprinzip**
- **Mitnahmeeffekte**

## Prüfungszuständigkeit

- Volles Prüfungsrecht bei der subventionsgebenden Stelle, wenn dies – wie in der Regel – die Gebietskörperschaft selbst oder eine ausgegliederte Unternehmung ist
- Beim Subventionsempfänger Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung

### Gesetzlicher Prüfungsmaßstab

- Zweckmäßigkeit – bestmögliche Verwirklichung eines bestimmten Ziels
- Wirtschaftlichkeit – Zielerreichung mit geringstem Aufwand



Wir prüfen daher, inwieweit die eingesetzten Mittel im Hinblick auf die festgesetzten Ziele ein Höchstmaß an Nutzen stiften und dem Interesse des Steuerzahlers entsprechen wird

### **Subventionsvergabe erfolgt**

- in der Regel durch privatrechtlichen Vertrag,
- daher keine strikte Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

### **Europäische Dimension**

- Maastricht-Relevanz: es gibt Maastricht-neutrale (Darlehen) und Maastricht wirksame (z.B. Zuschüsse) Subventionsarten
- Europäisches Beihilfenrecht

- **Allgemeines Beihilfenverbot mit Genehmigungsvorbehalt (Art. 87 EGV)**
  - Begünstigung und wirtschaftlicher Vorteil bei einem Unternehmen
  - Staatliche Zurechenbarkeit des gewährten Vorteils
  - Selektivität
  - Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels
  - Spürbarkeit (De-minimis)
- **Ausnahmetatbestände**

### Subventionsausgaben des Landes Oberösterreich im Jahr 2007

- 1540 Mio. Euro ( etwa 32% der Gesamtausgaben)
- bei ca. 70% dieser Ausgaben ist das Land aufgrund von Gesetzen gebunden, 30% sind Ausgaben im freien Ermessen des Landes
- Aber: Auch der Pflichtausgabenteil ist (wenn auch nur längerfristiger) veränderbar

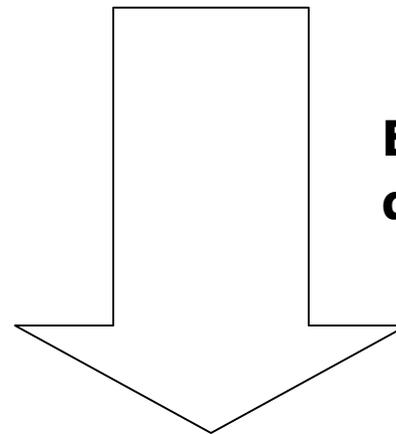
Historisch gewachsen

Länder und Kommunen  
stehen zueinander in  
Subventionskonkurrenz

In der Landesverwaltung  
vergeben viele  
verschiedene Stellen  
Subventionen, auch  
ausgegliederte  
Unternehmen wirken mit

Gesamtstaat, Länder, Kommunen, EU  
vergeben Subventionen, die alle  
Lebensbereiche betreffen und sich  
überschneiden

daher umso  
wichtiger



**Empfehlung  
des LRH**

Die sehr **vielfältigen Förderaktivitäten** des Landes sollen **gesamtstrategisch ausgerichtet**, (mit anderen Subventionsgebern) **koordiniert und gesteuert** sein.

## **Einhaltung gewisser Standards und Grundsätze**

- Ziele definieren, die eine Erfolgskontrolle zulassen
- zeitliche Befristung
- Neue Subvention nur dann, wenn im Vergleich die effektivste und effizienteste Maßnahme
- Neue Finanzhilfen sollten anderswo eingespart werden
- Orientierung an Prioritäten

### Empfehlung

- eine verstärkte Abstimmung der Subventionen auf politischer Ebene
- konsequente Ausrichtung des Systems nach den Grundsätzen des New Public Managements

### Konkret

- Konzentration der grundlegenden (strategischen) Entscheidungen bei der Regierung
- Zurückdrängen der Entscheidungsfreiheit der einzelnen politischen Referentinnen und Referenten
- Messbare Ziele
- Abstimmung "Bedarf und vorhandene Mittel" --> Output- statt Inputsteuerung
- Messgrößen und Wirkungsindikatoren
- Verpflichtung zur Evaluierung
- Wirkungsmodell erarbeiten

## Wirkungsfaktoren des Sports auf andere Lebensbereiche



- dient der Transparentmachung der möglichen Wirkungen
- liefert Informationen über Wirkungszusammenhänge mit anderen Lebensbereichen
- ermöglicht eine Prioritätensetzung bei Budgetknappheit und verhindert dadurch die Rasenmähermethode



## Welchen Nutzen sollen Subventionsprüfungen haben?

### ■ Nutzen

#### ■ für den Steuerzahler

- ✧ mehr Vertrauen, dass Steuern sinnvoll eingesetzt werden

#### ■ für den Subventionsgeber

- ✧ ein Hinweis, wie Mittel zielgerichtet verwendet werden können

#### ■ für die Subventionsverwaltung

- ✧ Aussage, ob/dass zielgerichtet und wirtschaftlich gehandelt wird

#### ■ für den Empfänger

- ✧ Verpflichtung zu verantwortungsvollem Handeln wird bewusst.
- ✧ Bekommt Hinweise für professionelleres und wirtschaftlicheres Handeln

### Ziel

- Mitteleinsatz soll möglichst „wirksam“ sein
- Einsparungspotenziale sollen realisiert werden
- Subventionsausgaben müssen transparent werden



### Daher

- klare Ziele, nämlich Wirkungsziele
- konsequente Messung der Zielerreichung
- notwendige Anpassungen vornehmen
- Ausgaben insgesamt reduzieren
- Prioritätensetzung statt Rasenmäher auf Basis einer Subventionsstrategie
- Ziele, Wirkungen, Ausgaben dem Steuerzahler offen legen



## Wie setzen wir diese Ziele um?

### Unser Selbstverständnis als dienstleistungsorientierte Know-How Organisation bedeutet

Wirkungskontrolle  
vor der  
Formalkontrolle

konsequente  
Ausrichtung in  
Richtung  
Wirkungsorientierung

offensiver  
Umgang mit  
den Medien

Wirtschaftlichkeit  
und  
Zweckmäßigkeit



Festlegung von  
Prüfungsschwerpunkten

Risikoorientierter  
Prüfungsansatz



**Für die Subventionsprüfung  
bedeutet dies**

**Aktivitäten nach außen**



**Maßnahmen nach innen**



## Folgende Aktivitäten nach außen

- zu Beginn eine Systemprüfung über das Subventionssystem des Landes
- Vernetzung mit anderen Rechnungshöfen und gemeinsamer Prüfungsleitfaden für Subventionsprüfungen
- konsequente Öffentlichkeitsarbeit – nachhaltige Thematisierung der Subventionstätigkeit des Landes
- Fokussierung der Prüfungstätigkeit auf den Subventionsgeber, nur punktuell beim Empfänger
- jährlich zumindest eine klassische Subventionsprüfung



## Folgende Maßnahmen nach innen

- auf Grundlage der Systemprüfung Erarbeitung eines Prüfungsstandards
- Einrichtung eines internen Kompetenzzentrums für das Subventionswesen
- jährliche Analyse der Subventionsausgaben des Landes für die Prüfungsplanung



## Was schauen wir uns konkret an?

- Subventionskonzept
- Subventionsrichtlinien und -gestaltung
- Subventionsprozess und -entscheidung
- Organisation der Subventionsverwaltung
- Subventionskontrolle und -abrechnung
- Evaluierung
- Prüfungsschwerpunkte beim Empfänger

### ■ **Konzept beinhaltet**

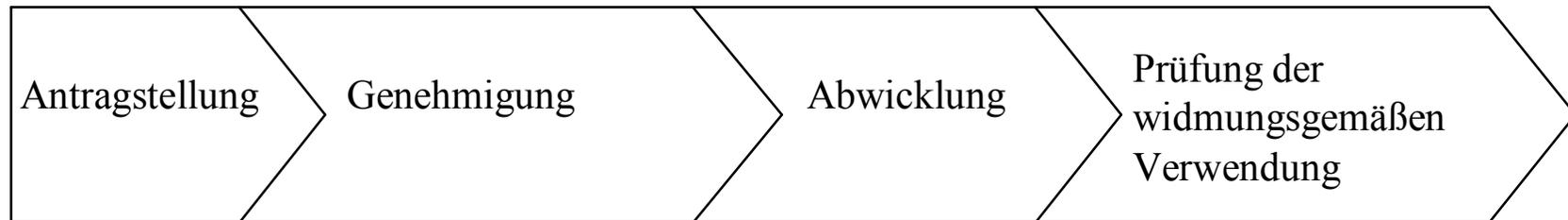
- klare und messbare Ziele und Schwerpunkte
- eine Bearbeitung und Auflösung von Zielkonflikten
- beabsichtigte Wirkungen
- eine Subventionsstrategie und das finanzielle Gesamtvolumen
- Geltungsdauer der Maßnahme
- klare und konkrete Evaluierungskriterien und -zeitpunkte
- Aspekten der Nachhaltigkeit und deren Gewichtung
- den geplanten Mitteleinsatz auf Jahre verteilt

## ■ Gestaltung

- Vorrang der Projektsubvention vor der Pauschalsubvention (Basisförderung) – leichtere Überprüfung der Subventionsvoraussetzungen und der Mittelverwendung
- Parallele Subventionsaktionen für ein und dieselbe Sache sind zu vermeiden
- Kleinstsubventionen sind möglichst zu vermeiden – Verwaltungsaufwand muss in angemessenen Verhältnis zum geplanten Effekt stehen

- **Subventionsrichtlinien - Mindestanforderungen**
  - Klare Beschreibung der subventionswürdigen Leistungen
  - Ausmaß der Subvention (Bemessungsgrundlage + Höhe)
  - Kreis der Anspruchsberechtigten/Zielgruppe
  - Form und Inhalt der Ansuchen und der Zusicherung
  - Nachweis und Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung
  - Konsequenz aus Missbrauch
  - sollen einem einheitlichen Standard entsprechen
  - sollen öffentlich einsehbar sein (Internet)

## ■ Prozess



- Entsprechen die Anträge den Richtlinien
- Ansuchen / Gewährung auch bei anderen Subventionsgebern
- EDV unterstütztes Verfahren
- Vier-Augen-Prinzip bei Gewährung und Auszahlung
- Einhaltung von Bedingungen

### ■ **Entscheidung über die Gewährung**

- Transparente und nachvollziehbare Darstellung der Subventionsvoraussetzungen und der Entscheidung
- Gewährung nur aufgrund eines Ansuchens und einer nachvollziehbaren Projektplanung
- Höhe der Subvention nur im notwendigen Ausmaß
- Eigenleistung des Subventionswerbers wichtig
- Rückzahlungsverpflichtungen klar vereinbaren
- Überprüfung auf allfällige Mehrfachsubvention oder europarechtlicher Schranken

- **Organisation der Subventionsverwaltung**
  - Aufgabenverteilung und Schnittstellen
  - Kostengünstige Abwicklung
  - Koordination / Doppel- und Mehrfachsubventionen
  - Internes Kontrollsystem

### ■ **Finanzielle Abwicklung**

- Prüfung, ob der Empfänger vor Auszahlung bereits über alle erforderlichen Genehmigungen verfügt
- Abstimmung mit anderen Subventionsgebern
- Auszahlung der Subvention entsprechend dem Mittelbedarf und Schlusszahlung nach Abschluss des Projekts
- Formelle Aktenführung soll die Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit gewährleisten

### ■ Kontrolle und Abrechnung

- Abrechnungskontrolle über die widmungsgemäße Verwendung sollte von der Projektbearbeitung getrennt sein
- Kontrollen sind zu dokumentieren
- Durch Soll/Ist-Vergleiche sollte die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes geprüft werden
- Stichprobenweise Kontrollen der ordnungsgemäßen Verwendung (vor Ort)
- Abrechnungstermine sind zu überwachen, Abrechnungen sollten zeitnah geprüft werden

### ■ Kontrolle und -abrechnung

- Prüfungsintervalle, Methoden und Mindestinhalte der Prüfungen vorab festlegen
- Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung unter Vorlage der Originalbelege
- Bei Pauschalsubventionen ist die Angemessenheit regelmäßig zu überprüfen
- Für Kontrollen muss ausreichend Personal zur Verfügung stehen

## ■ Evaluierung

- Alle Subventionsprogramme sollen auf Zielerreichung und erzielte Wirkungen evaluiert werden
- auf die Aussagekraft von Evaluierungen ist besonders zu achten
- die Ergebnisse sollen in die Entwicklung künftiger Programme einfließen



## Hauptfragen der Subventionsprüfung beim Empfänger

### Hauptfragen

- Wurde/wird
  - die Subvention für den Widmungszweck verwendet?
  - das Ziel erreicht?
  - das Projekt (Vorhaben) wirtschaftlich und professionell abgewickelt?
  - der Betrieb wirtschaftlich und professionell geführt?
  - ordnungsgemäß Rechenschaft gelegt?
  - das Projekt/der Betrieb überfinanziert?
  - auf die zu erwartenden Folgekosten eingegangen?

## ■ Themen

- Projektgrundlagen (Vertragswesen, Rahmenbedingungen, Kontrollmechanismen)
- Projektmanagement/-organisation
- Planung
- Finanzierung
- Kostenentwicklung
- Projektabwicklung
- Controlling
- Evaluierung der Projektphasen



## Schwerpunkte bei pauschal subventionierten Betrieben

### ■ Themen:

- Tätigkeit der Einrichtung (Betrieb) und öffentliches Interesse
- Umfeld und Rahmenbedingungen der Einrichtung
- Führung und Organisation der Einrichtung
- Prüfung der Erreichung des Subventionszweckes und -zieles
- Abschließende Beurteilung



**Danke für Ihre Aufmerksamkeit!**

Oberösterreichischer Landesrechnungshof

A-4020 Linz, Promenade 31,

Österreich

+43(0)732/7720-11426

E-Mail: [post@lrh-ooe.at](mailto:post@lrh-ooe.at)

<http://www.lrh-ooe.at>