

Zusätzlich zu diesen Kosten für die Bescheinigung der Ausgaben fielen für die Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei der Bescheinigungsbehörde folgende Kosten an:

Jahr	Kosten (in EUR)	Arbeitsstunden
2008	110.000	2.100
2009	52.000	1.000
2010 (1. HJ)	13.000	250
Gesamt	175.000	3.350

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Diese Aufstellungen zeigen, dass die Bescheinigungsbehörde in den Jahren 2008 und 2009 deutlich mehr Ressourcen und Kosten für die Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems aufwendete als für die Bescheinigung der Ausgaben.

(2) Insgesamt fielen bei der Bescheinigungsbehörde und den zwischengeschalteten bescheinigenden Stellen Kosten in der Höhe von 253.000 EUR für das OP Beschäftigung an.

(3) Im ersten Quartal 2010 lehnte die Bescheinigungsbehörde erstmals Zahlungsforderungen in größerer Höhe (rd. 19 Mill. EUR) aufgrund der Verletzung verschiedener Formvorschriften ab.

Kontrollaktivitäten der Prüfbehörde und der zwischengeschalteten prüfenden Stellen

76 (1) Bei der Prüfbehörde und den zwischengeschalteten prüfenden Stellen fielen für die Prüftätigkeit (Second Level Control, inkl. Systemprüfungen) folgende Kosten an:

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Tabelle 35: Kosten Second Level Control		
Jahr	Kosten (in EUR)	Arbeitsstunden
2009	68.000	1.500
2010 (1. HJ)	243.000	3.337
Gesamt	311.000	4.837

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Bis Ende 2009 wurden keine Stichprobenprüfungen durchgeführt.

Zusätzlich zu diesen Kosten für die Prüftätigkeit fielen für die Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems und die Stellungnahme zu dessen Beschreibung⁸⁴ bei der Prüfbehörde folgende Kosten an:

Tabelle 36: Kosten für Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei der Prüfbehörde		
Jahr	Kosten (in EUR)	Arbeitsstunden
2007	81.000	2.100
2008	81.000	2.100
2009	117.000	2.600
Gesamt	279.000	6.800

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Diese Aufstellungen zeigen, dass bei der Prüfbehörde zu Beginn der Programmperiode nur Kosten für die Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems anfielen und erst ab dem Jahr 2009 Kosten für die Prüftätigkeit.

Insgesamt fielen bei der Prüfbehörde und den zwischengeschalteten prüfenden Stellen Kosten in der Höhe von 590.000 EUR an.

(2) Folgende Tabelle zeigt die bisherigen (bis **Mitte 2010**) **Prüftätigkeiten** (Stichprobenprüfung einzelner Förderfälle) der Prüfbehörde bzw. der zwischengeschalteten prüfenden Stellen:

⁸⁴ Die Prüfbehörde hat zu Beginn der Programmperiode eine Stellungnahme zur durch die Verwaltungsbehörde zu erstellenden Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu verfassen und der Europäischen Kommission zu übermitteln.

Tabelle 37: Prüftätigkeit Second Level Control	
	2007 bis 1. HJ 2010
Geprüfte Mittel	4,51 Mill. EUR
Geprüfte Projekte	25

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Gesamtkosten bis Mitte 2010

- 77 Die folgende Tabelle fasst die Kosten der Kontrolle, die in den Tabellen der TZ 73–76 im Detail abgebildet sind, zusammen. Von der Gesamtsumme der erhobenen Kosten der Kontrolle von rd. 26,29 Mill. EUR⁸⁵ entfielen rd. 25,45 Mill. EUR auf die Verwaltungsbehörde, 253.000 EUR auf die Bescheinigungsbehörde und 590.000 EUR auf die Prüfbehörde (jeweils mit zwischengeschalteten Stellen).

⁸⁵ Die Abweichung gegenüber den in TZ 70 ausgewiesenen Kosten von 26,31 Mill. EUR ist auf Rundungsdifferenzen (einmal Berechnung je Stelle über alle Aktivitäten, einmal je Aktivität über alle Stellen) zurückzuführen.

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Tabelle 38: Gesamtübersicht der Kosten der Kontrolle (in EUR)						
Kostenfelder	2006	2007	2008	2009	2010 (1. HJ)	Gesamt
Ex-ante-Evaluierung (Verwaltungsbehörde)	-	29.000	-	-	-	29.000
Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme	48.000	297.000	561.000	196.000	53.000	1.155.000
davon						
<i>Verwaltungsbehörde</i>	48.000	216.000	370.000	27.000	40.000	701.000
<i>Bescheinigungsbehörde</i>	-	-	110.000	52.000	13.000	175.000
<i>Prüfbehörde</i>	-	81.000	81.000	117.000	-	279.000
Projektauswahl (Verwaltungsbehörde)	-	1.361.000	2.001.000	2.123.000	1.521.000	7.006.000
First Level Control (Verwaltungsbehörde)	-	2.617.000	4.116.000	5.504.000	2.515.000	14.752.000
Monitoring (Verwaltungsbehörde)	-	529.000	755.000	966.000	707.000	2.957.000
Ausgabenbescheinigung (Bescheinigungsbehörde)	-	-	1.000	39.000	38.000	78.000
Second Level Control (Prüfbehörde)	-	-	-	68.000	243.000	311.000
Summe	48.000	4.833.000	7.434.000	8.896.000	5.077.000	26.288.000¹

¹ Die Abweichung zu TZ 70 (26,31 Mill. EUR) ist auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Quelle: RH

Vergleich zwischen der Kostenberechnung nach dem Standardkostenmodell (Kostenträgerrechnung) und einem Alternativmodell (Kostenstellenrechnung)

78.1 (1) Die bisherigen Berechnungen wurden nach dem Standardkostenmodell durchgeführt. Im Standardkostenmodell werden die Kosten (gewichteter Durchschnitt aller Lohnkosten) pro Stunde mit der Anzahl der durchschnittlich für eine Kontrolltätigkeit aufgewendeten Stunden multipliziert. Das Ergebnis wird dann mit der Anzahl der durchgeführten Kontrollen (oder Prüfungen) multipliziert.

Im Rahmen der internationalen Arbeitsgruppe Strukturfonds IV erfolgte zu Vergleichszwecken auch eine Berechnung nach einem alternativen Berechnungsmodell. Dabei wurden die Gesamtkosten je Organisationseinheit durch die Anzahl der Mitarbeiter der Organisa-

tionseinheit dividiert. Dieses Ergebnis wurde mit der Anzahl der Mitarbeiter, die Kontrolltätigkeiten ausführten, multipliziert.

Das Standardkostenmodell weist aufgrund der Analyse und schrittweisen Bewertung der verschiedenen Kontrolltätigkeiten einen höheren Detaillierungsgrad und eine höhere Genauigkeit auf als das alternative Berechnungsmodell. Bei diesem spielt beispielsweise die Frage der Fremdkosten dann eine größere Rolle, wenn in den Organisationsteilen, die Kontrollaufgaben wahrnehmen, deutlich höhere oder niedrigere Fremdkosten als im Durchschnitt der gesamten Organisationseinheit anfallen. Die Erhebung der Kosten nach dem Standardkostenmodell verursacht durch den hohen Detaillierungsgrad einen höheren Aufwand als beim alternativen Modell.

(2) Bei einer Berechnung nach dem Alternativmodell ergab sich für die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschalteten verwaltenden Stellen folgendes Bild:

Jahr	Kosten (in EUR)	Anzahl der Prüfer in VBÄ
2007	4.447.000	54,3
2008	6.702.000	79,8
2009	8.088.000	92,8
2010 (1. HJ) ¹	4.102.500	92,2
Gesamt	23.339.500	

¹ budgetierte Kosten für das gesamte Jahr halbiert

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Während die Kosten für die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschalteten verwaltenden Stellen nach dem Standardkostenmodell 25,45 Mill. EUR betragen, waren diese bei der alternativen Berechnung mit 23,34 Mill. EUR um 2,11 Mill. EUR niedriger.

(3) Bei der Bescheinigungsbehörde und den zwischengeschalteten bescheinigenden Stellen war mangels geeigneter Daten eine alternative Kostenberechnung nicht zweckmäßig.

(4) Bei einer Berechnung nach dem Alternativmodell ergab sich für die Prüfbehörde und die zwischengeschalteten prüfenden Stellen folgendes Bild:

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Tabelle 40: Kosten Prüfbehörde und zwischengeschaltete prüfende Stellen nach der alternativen Berechnungsmethode

Jahr	Kosten (in EUR)	Anzahl der Prüfer in VBÄ
2007	81.000	1,25
2008	81.000	1,25
2009	638.000	5,50
2010	nicht erfasst	-
Gesamt	800.000	

Quelle: Berechnungen des RH aufgrund Fragebogenerhebung

Bei der Berechnung nach dem Standardkostenmodell ergaben sich für die Prüfbehörde und die zwischengeschalteten prüfenden Stellen 2007 bis 2009 Kosten in der Höhe von rd. 350.000 EUR, bei der alternativen Berechnung waren diese mit 800.000 EUR um rd. 450.000 EUR höher.

78.2 Der RH schloss aus den Vergleichszahlen, dass bei einer großen Grundgesamtheit, wie beispielsweise bei der Anzahl der Prüfer der Verwaltungsbehörde, die einfachere Alternativmethode zu einem ähnlichen Ergebnis kommt wie die aufwendige Standardkostenmethode.

Zusammenfassende
Schlussfolgerungen
zur Kostenerhebung
in Österreich

79 Da die Kostenerfassung in den überprüften Stellen nicht speziell auf ESF-kofinanzierte Förderungen ausgerichtet war, mussten die für Kontrollen dieser Förderungen benötigten Leistungszeiten weitgehend geschätzt werden. Diese Schätzungen waren zumindest in den drei großen Organisationen AMS, BMASK/Bundessozialamt und BMUKK von ausreichender Qualität, um ein realitätsnahes Abbild der tatsächlichen Kosten bieten zu können.

Neben den sich aus Schätzungen ergebenden Unsicherheiten führten die späte Genehmigung des OP Beschäftigung sowie die weiteren Verzögerungen bei der Einrichtung des Kontrollsystems dazu, dass bestimmte Kontrolltätigkeiten (Systemprüfungen) erst ab 2009 angefallen waren. Stichprobenprüfungen wurden ab 2010 durchgeführt.

Eine Darstellung der ermittelten Kosten anhand des Indikators „Kosten der Kontrolle je EUR Fördermittel“ ergab – je nach Bezugsbasis – Kosten der Kontrolle zwischen 4 EUR und 9 EUR je 100 EUR Fördermittel. Eine genauere Bestimmung war aufgrund des beschränkten Detaillierungsgrads der verfügbaren Daten nicht möglich. Im Vergleich



BKA BMASK BMF BMLFUW

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

EU–Finanzbericht 2010

zum Bericht des RH Reihe Bund 2011/3, der sich auf die Daten der Jahre 2007 und 2008 stützte, konkretisierte sich die Bandbreite. Ein realitätsnaher Wert bezogen auf die Gesamtperiode liegt nach Ansicht des RH in der aktuellen Bandbreite zwischen 4 EUR und 9 EUR.

Durch die frühzeitige Prüfung des RH wurde das Bewusstsein für die Bedeutung des Themas der Kosten der Kontrolle geschaffen und die Verfügbarkeit der Daten bereits ab Beginn der Gesamtförderungsperiode sichergestellt. Nacherhebungen ermöglichen einen größeren Prüfungszeitraum und dadurch realitätsnähere Werte. Durch seine Prüfung konnte der RH präventiv tätig werden.

Internationaler
Bericht

- 80 Die Ergebnisse dieser Überprüfungen flossen zu Vergleichszwecken in die koordinierte Prüfung der Arbeitsgruppe Strukturfonds IV⁸⁶ des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes und der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten ein, an der die ORKB von zwölf EU-Mitgliedstaaten (Deutschland (Vorsitz), Bulgarien, Italien, Lettland, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) mit dem Ziel teilnahmen, die Kosten von nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystemen zur Abwicklung von EU-Förderungen zu vergleichen. Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde in der Sitzung des Kontaktausschusses im Oktober 2011 angenommen.

Einleitend zum folgenden Abschnitt wird darauf hingewiesen, dass das System der Strukturfonds in den Mitgliedstaaten unterschiedlich organisiert war und diese Unterschiede die Kosten der Kontrolle beeinflussen können.

In der Arbeitsgruppe wurden die Kosten der Kontrolle für den Zeitraum 2007 bis 2009 anhand der Berechnungen nach dem Standardkostenmodell (Kostenträgerrechnung) und nach einem alternativen Berechnungsmodell (Kostenstellenrechnung) dargestellt. Dabei zeigte sich, dass der Unterschied zwischen diesen beiden Berechnungsmodellen in Österreich mit rd. 4 % (Standardkostenmodell rd. 19,18 Mill. EUR, alternatives Modell rd. 20,04 Mill. EUR) sehr gering ausfiel, während beispielsweise in Deutschland die Kosten bei Berechnung nach dem Standardkostenmodell mit rd. 60,95 Mill. EUR

⁸⁶ Die vom Kontaktausschuss eingerichtete Arbeitsgruppe Strukturfonds führt seit dem Jahr 2000 ein fortlaufendes Programm der Zusammenarbeit von ORKB durch. Die Arbeitsgruppe erhielt im Dezember 2008 den (vierten) Auftrag, eine koordinierte Untersuchung durchzuführen und darüber Bericht zu erstatten. Das Thema dieser Arbeitsgruppe lautete „Kosten der Kontrollen“ im Bereich der EU-Strukturfonds (Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)) der Programmperiode 2007 bis 2013.

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

nur rd. 8 % der Kosten im Vergleich zum alternativen Berechnungsmodell (rd. 765,53 Mill. EUR) betragen. Im Allgemeinen zeigte sich, dass das Standardkostenmodell niedrigere Kosten der Kontrolle auswies als das alternative Berechnungsmodell. Eine Analyse der Ursachen erfolgte nicht. Die Arbeitsgruppe gab dem Standardkostenmodell den Vorzug und legte ihren weiteren Analysen dessen Ergebnisse zugrunde. Nach Auffassung des RH waren – gestützt auf die nationalen Ergebnisse – die beiden Modelle als gleichwertig zu betrachten (siehe TZ 78).

- 81 (1) In der nachfolgenden Tabelle ist der Ausschöpfungsgrad der einzelnen Programme anhand der bewilligten, der bereits ausbezahlten und der gemeldeten Förderungen dargestellt:



BKA BMASK BMF BMLFUW

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

EU–Finanzbericht 2010

	Geprüfte OP	Gesamt- volumen der geprüften OP	Bewilligte Förderungen 2007 bis 2009	Bewilligte Förderungen 2007 bis 2009	Zahlungen an Begüns- tigte 2007 bis 2009	Zahlungen an Begüns- tigte 2007 bis 2009	Gemeldete Förderungen 2007 bis 2009	Gemeldete Förderungen 2007 bis 2009
Österreich	1 ESF	1.114.814	648.400	58,16	406.760	36,49	233.520	20,95
Bulgarien	1 EFRE	1.601.275	475.700	29,71	36.500	2,28	–	–
Tschechische Republik	7 EFRE	5.481.214	3.201.746	58,41	710.887	12,97	209.501	3,82
Deutschland	1 ESF	5.344.316	2.244.068	41,99	583.748	10,92	449.676	8,41
Ungarn	1 ESF	3.548.302	751.608	21,18	65.963	1,86	9.265	0,26
Ungarn	2 EFRE	4.674.296	2.604.421	55,72	729.563	15,61	343.010	7,34
Italien	2 EFRE	1.529.646	170.004	11,11	73.988	4,84	149.334	9,76
Lettland	3 (ESF, EFRE, EFRE/KF)	5.746.275	2.887.687	50,25	483.847	8,42	310.956	5,41
Niederlande	1 ESF	1.498.847	1.220.800	81,45	30.000	2,00	120.902	8,07
Niederlande	2 EFRE	749.625	683.968	91,24	41.267	5,51	51.264	6,84
Polen	16 EFRE	20.057.674	5.708.504	28,46	1.511.628	7,54	1.487.333	7,42
Portugal	1 ESF	8.736.190	4.823.333	55,21	1.069.760	12,25	802.097	9,18
Slowakei	1 EFRE	905.035	420.001	46,41	50.620	5,59	–	–
Slowenien	1 ESF	889.058	405.728	45,64	90.486	10,18	3.243	0,36
Slowenien	1 EFRE	2.011.470	911.027	45,29	506.035	25,16	78.641	3,91

EFRE: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, ESF: Europäischer Sozialfonds, KF: Kohäsionsfonds

Quelle: Bericht an den Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Rechnungshofes über die parallele Prüfung zu den Kosten für die Kontrollen der Strukturfonds von der Arbeitsgruppe „Strukturfonds“, 2011

Im Vergleich zu den anderen elf EU-Mitgliedstaaten erzielte Österreich einen hohen Ausschöpfungsgrad.

(2) Aufgrund der großen Ausschöpfungsunterschiede setzte die Arbeitsgruppe die erhobenen Kosten der Kontrolle in Bezug zu 3/7 des indikativen Gesamtprogrammolumens.⁸⁷ Weiters nahm sie eine Korrektur der Kosten um die Lohnunterschiede vor.⁸⁸ Damit ergab sich folgendes Bild:

⁸⁷ EU-Mittel und nationale Kofinanzierung

⁸⁸ Die Daten der Slowakei waren nicht verfügbar.

Strukturfonds IV – Kosten der Kontrolle

Tabelle 42: Kosten der Kontrolle in % am Programmvolumen				
	Kosten der Kontrolle 2007 bis 2009	3/7 des indikativen Programmvolumens 2007 bis 2013	Kosten der Kontrolle	Korrigiert um die Lohnunterschiede
	in 1.000 EUR		in %	
Österreich	19.184	477.777	4,02	2,79
Bulgarien	2.462	686.261	0,36	2,47
Tschechische Republik	19.894	2.349.092	0,85	1,67
Deutschland	60.952	2.290.421	2,66	1,71
Ungarn	52.147	3.523.971	1,48	2,59
Italien	5.547	655.563	0,85	0,71
Lettland	14.768	2.462.689	0,60	0,98
Niederlande	14.911	963.631	1,55	1,09
Polen	48.097	8.596.146	0,56	1,36
Portugal	20.234	3.744.081	0,54	0,41
Slowenien	13.444	1.243.084	1,08	1,43

Quelle: Bericht an den Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Rechnungshofes über die parallele Prüfung zu den Kosten für die Kontrollen der Strukturfonds von der Arbeitsgruppe „Strukturfonds“, 2011

Gemäß der Berechnung der Arbeitsgruppe anhand eines fiktiven Ausschöpfungsgrads von 3/7 betragen die Kosten der Kontrolle in Österreich rd. 4 EUR je 100 EUR Förderung und lagen damit am unteren Rand der vom RH erhobenen Bandbreite von 4 bis 9 EUR je 100 EUR Förderung (siehe TZ 70). Bereinigt um die Lohnunterschiede betragen die Kosten in Österreich rd. 3 EUR je 100 EUR Fördermittel. Dieser Wert stellte im internationalen Vergleich einen Spitzenwert dar, der sich allerdings in Anbetracht des in Österreich erzielten Programmfortschritts deutlich relativiert. Während in Österreich rd. 21 % des Gesamtvolumens gemeldete Förderungen darstellten, waren in sämtlichen anderen Mitgliedstaaten weniger als die Hälfte davon bis gar keine Meldungen an die Europäische Kommission erfolgt.

(3) Insgesamt zeigte sich, dass in den überprüften Ländern keine ausreichenden Daten für eine exakte Bestimmung der Kosten der Kontrolle vorlagen und dass ein großer Teil der Kontrollen extern vergeben war (in Österreich rd. 29 %), was nach Auffassung der Arbeitsgruppe das Risiko eines Know-how-Verlustes für die Verwaltung barg.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Entwicklung von
öffentlichem Defizit
und Verschuldung
in der EU

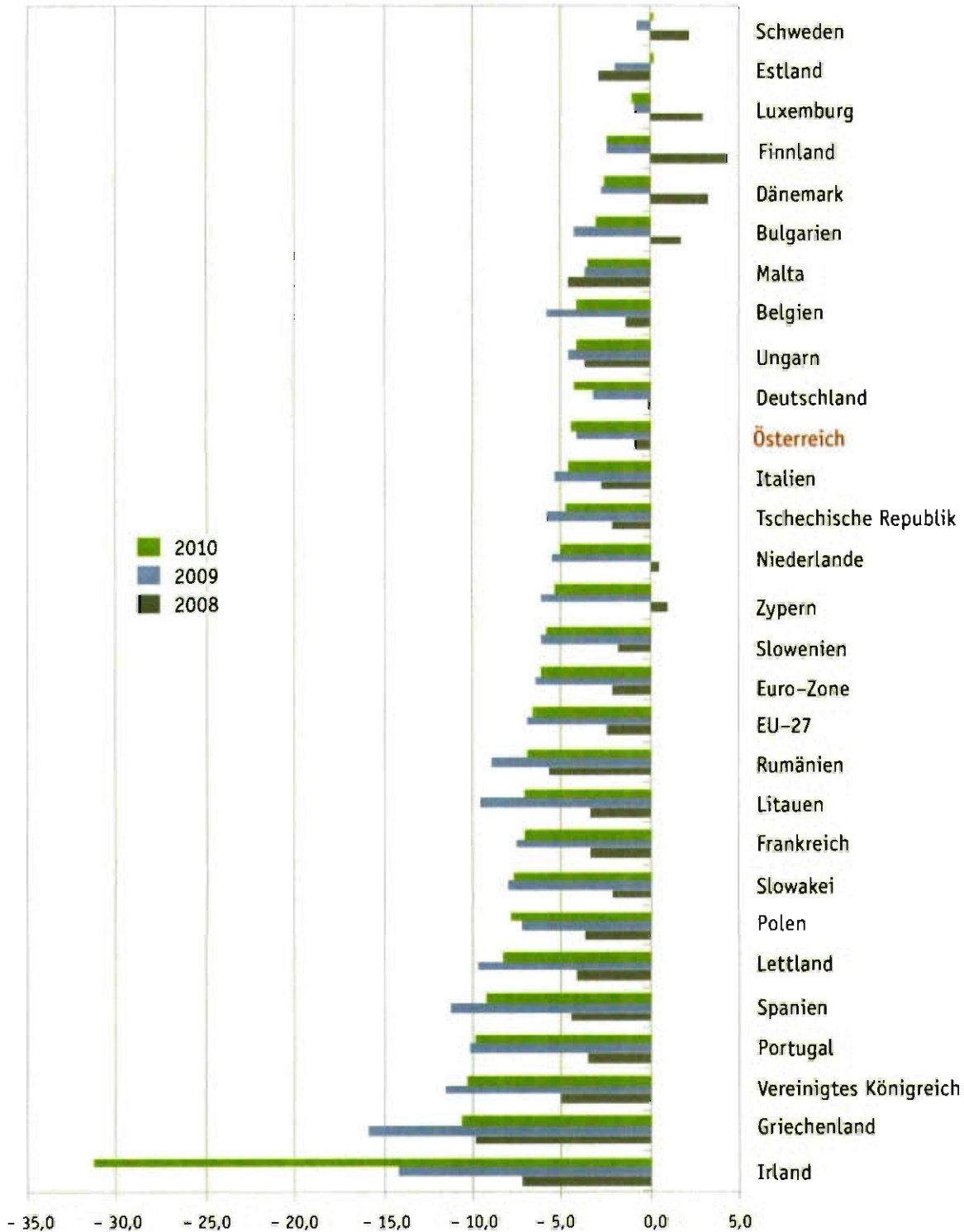
82 Im Jahr 2010 sank das öffentliche Defizit sowohl im Euro-Währungsgebiet als auch in der gesamten EU leicht, während der öffentliche Schuldenstand wie im Vorjahr deutlich anstieg. Im Euro-Währungsgebiet sank das öffentliche Defizit von 6,4 % auf 6,2 % und der öffentliche Schuldenstand stieg von 79,8 % auf 85,4 % des BIP. Betrachtet man die gesamte EU-27, sank das öffentliche Defizit von 6,9 % auf 6,6 % und der öffentliche Schuldenstand stieg von 74,7 % auf 80,2 % des BIP. Während im Jahr 2008 sieben Mitgliedstaaten einen Haushaltsüberschuss und 20 Mitgliedstaaten ein Defizit aufwiesen, waren im Jahr 2009 die Haushaltssalden aller Mitgliedstaaten negativ. Im Jahr 2010 waren dies 25, Schweden und Estland hatten einen minimalen Haushaltsüberschuss.

Die Abbildungen 18 und 19 sowie die Tabellen 43 und 44 geben die von der Europäischen Kommission (Eurostat) veröffentlichten Daten mit Stand November 2011 wieder.⁸⁹

⁸⁹ Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, zweimal im Jahr (März und September) Daten zu Defizit und Schuldenstand des Staates an die Europäische Kommission zu übermitteln (Maastricht-Notifikation). Die Daten werden von Eurostat geprüft und veröffentlicht. Für Österreich erfolgt die Übermittlung durch STATISTIK AUSTRIA.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

Abbildung 18: Öffentliches Defizit in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen)



Quelle: Eurostat, Defizit/Überschuss des Staates; Stand November 2011

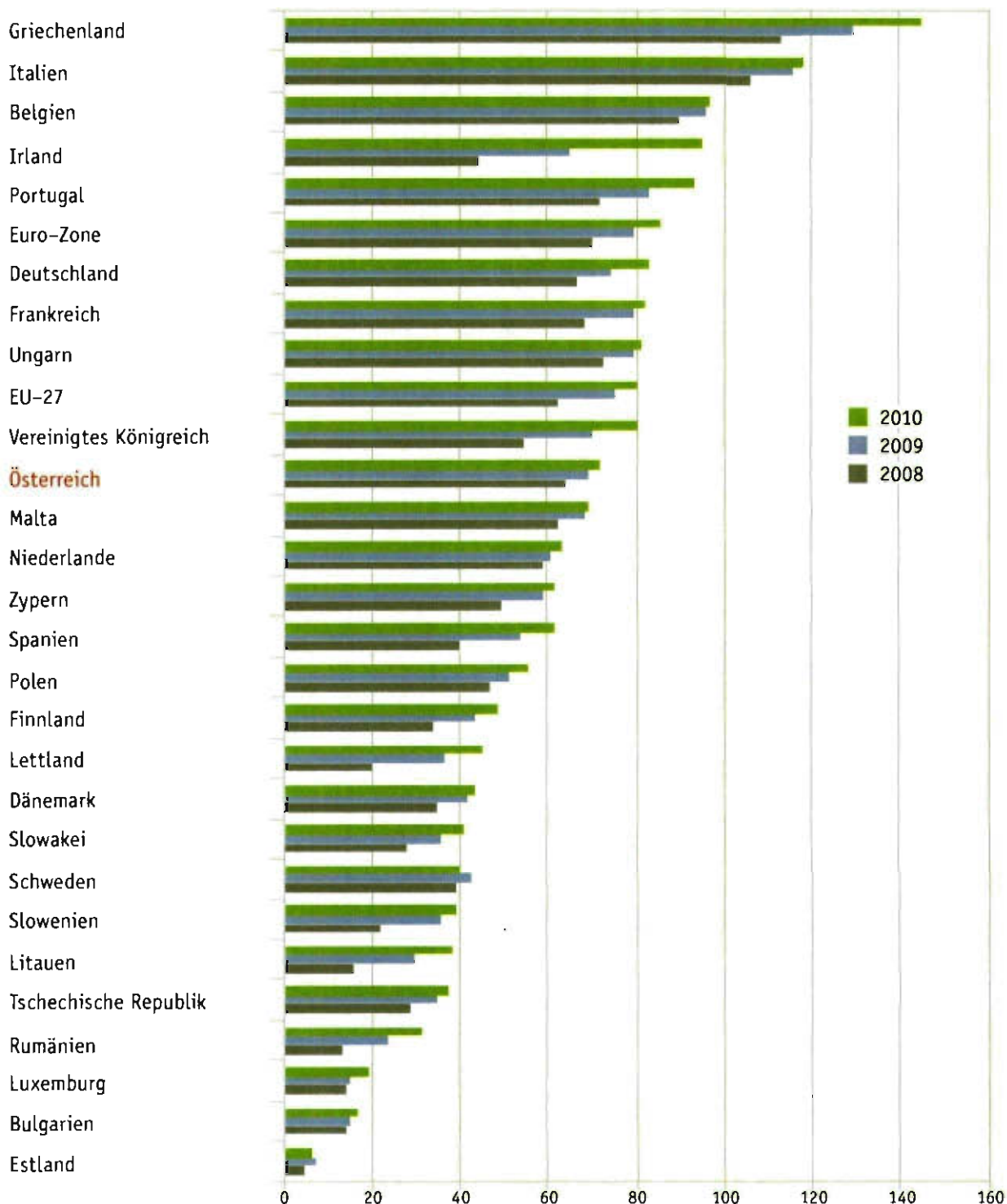
Tabelle 43: Öffentliches Defizit in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen)

	Öffentliches Defizit in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP		
	2008	2009	2010
Belgien	- 1,3	- 5,8	- 4,1
Bulgarien	1,7	- 4,3	- 3,1
Dänemark	3,2	- 2,7	- 2,6
Deutschland	- 0,1	- 3,2	- 4,3
Estland	- 2,9	- 2,0	0,2
Finnland	4,3	- 2,5	- 2,5
Frankreich	- 3,3	- 7,5	- 7,1
Griechenland	- 9,8	- 15,8	- 10,6
Irland	- 7,3	- 14,2	- 31,3
Italien	- 2,7	- 5,4	- 4,6
Lettland	- 4,2	- 9,7	- 8,3
Litauen	- 3,3	- 9,5	- 7,0
Luxemburg	3,0	- 0,9	- 1,1
Malta	- 4,6	- 3,7	- 3,6
Niederlande	0,5	- 5,6	- 5,1
Österreich	- 0,9	- 4,1	- 4,4
Polen	- 3,7	- 7,3	- 7,8
Portugal	- 3,6	- 10,1	- 9,8
Rumänien	- 5,7	- 9,0	- 6,9
Schweden	2,2	- 0,7	0,2
Slowakei	- 2,1	- 8,0	- 7,7
Slowenien	- 1,9	- 6,1	- 5,8
Spanien	- 4,5	- 11,2	- 9,3
Tschechische Republik	- 2,2	- 5,8	- 4,8
Ungarn	- 3,7	- 4,6	- 4,2
Vereinigtes Königreich	- 5,0	- 11,5	- 10,3
Zypern	0,9	- 6,1	- 5,3
EU- 27	- 2,4	- 6,9	- 6,6
Euro- Zone	- 2,1	- 6,4	- 6,2

Quelle: Eurostat, Defizit/Überschuss des Staates; Stand November 2011

**Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)**

**Abbildung 19: Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP
(zu Marktpreisen)**



Quelle: Eurostat, Öffentlicher Bruttoschuldenstand; Stand November 2011

Tabelle 44: Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP (zu Marktpreisen)

	Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2008 bis 2010 in % des BIP		
	2008	2009	2010
Belgien	89,3	95,9	96,2
Bulgarien	13,7	14,6	16,3
Dänemark	34,5	41,8	43,7
Deutschland	66,7	74,4	83,2
Estland	4,5	7,2	6,7
Finnland	33,9	43,3	48,3
Frankreich	68,2	79,0	82,3
Griechenland	113,0	129,3	144,9
Irland	44,3	65,2	94,9
Italien	105,8	115,5	118,4
Lettland	19,8	36,7	44,7
Litauen	15,5	29,4	38,0
Luxemburg	13,7	14,8	19,1
Malta	62,2	67,8	69,0
Niederlande	58,5	60,8	62,9
Österreich	63,8	69,5	71,8
Polen	47,1	50,9	54,9
Portugal	71,6	83,0	93,3
Rumänien	13,4	23,6	31,0
Schweden	38,8	42,7	39,7
Slowakei	27,8	35,5	41,0
Slowenien	21,9	35,3	38,8
Spanien	40,1	53,8	61,0
Tschechische Republik	28,7	34,4	37,6
Ungarn	72,9	79,7	81,3
Vereinigtes Königreich	54,8	69,6	79,9
Zypern	48,9	58,5	61,5
EU- 27	62,5	74,7	80,2
Euro- Zone	70,1	79,8	85,4

Quelle: Eurostat, Defizit/Überschuss des Staates; Stand November 2011

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

- 83 Nachdem das öffentliche Defizit in Österreich im Jahr 2008 noch bei 0,9 % gelegen war, stieg es im Jahr 2009 auf 4,1 % und im Jahr 2010 auf 4,4 % des BIP an. Der öffentliche Schuldenstand stieg von 63,8 % im Jahr 2008 auf 71,8 % des BIP im Jahr 2010.

Österreich konnte den Verpflichtungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU („Maastricht-Kriterien“, TZ 88) nicht nachkommen. Am 2. Dezember 2009 entschied der Rat, das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) gegen Österreich zu eröffnen, und sprach konkrete Empfehlungen aus⁹⁰, damit das Defizit bis 2013 wieder unter dem Referenzwert von 3 % des BIP zu liegen kommt. Mit Ende 2010 waren gegen insgesamt 23 EU-Mitgliedstaaten VÜD eingeleitet.

- 84 Das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014⁹¹ (Stand April 2011) sieht vor, das öffentliche Defizit von 4,6 %⁹² im Jahr 2010 auf 2,4 % des BIP im Jahr 2014 zu senken. Unter die 3 %-Grenze soll das öffentliche Defizit im Jahr 2013 mit 2,9 % des BIP sinken. Die prognostizierte Schuldenquote wird sich dabei von 72,3 %⁹³ im Jahr 2010 auf 75,1 % im Jahr 2014 erhöhen.

Zur Umsetzung der sich aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (der EU) bzw. dem Art. 126 AEUV ergebenden Verpflichtungen trafen der Bund, die Länder und die Gemeinden eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG (Österreichischer Stabilitätspakt 2011 – ÖStP).⁹⁴

Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Überblick

- 85 Die Erfahrungen aus dem ersten Jahrzehnt der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie aus der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 offenbarten ein Ungleichgewicht zwischen der zentralisierten Währungspolitik einerseits und den dezentralen wirtschafts- und haushaltspolitischen Strategien (Strukturreformen im Rahmen der Lissabon-Strategie bzw. der Strategie Europa 2020 und Prozesse des Stabilitäts- und Wachstumspakts) der Euro-Länder andererseits. Diese Asymmetrie und das zu geringe Ausmaß an wirtschaftspoli-

⁹⁰ ECOFIN 755 vom 2. Dezember 2009, 15744/09

⁹¹ BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014 vom 27. April 2011

⁹² Der Betrag von 4,6 % entspricht den Maastricht-Notifikationen von STATISTIK AUSTRIA an die Europäische Kommission im März und September 2011. Am 21. Oktober 2011 erfolgte eine Revision auf 4,4 % des BIP.

⁹³ Der Betrag von 72,3 % entspricht der Maastricht-Notifikation im März 2011. Nach der Berechnung des öffentlichen Schuldenstands für die Notifikation im September 2011 belief sich der öffentliche Schuldenstand 2010 auf 71,8 % des BIP.

⁹⁴ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2011)



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

tischer Koordination galten als eine der wesentlichen Schwachstellen in der Konstruktion der WWU.

Vor diesem Hintergrund beschloss der Europäische Rat im März 2010 die Einrichtung der Task Force „Wirtschaftspolitische Steuerung“⁹⁵, die ihre Ergebnisse dem Europäischen Rat im Oktober 2010 vorlegte. Die Europäische Kommission veröffentlichte im Mai 2010 eine Mitteilung zur stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung und legte im September 2010 – in enger Abstimmung mit den Arbeiten in der Task Force – sechs Legislativvorschläge („Six Pack“) vor.⁹⁶ Auf dieser Basis beschloss der Europäische Rat am 24. und 25. März 2011 ein Maßnahmenpaket für eine verbesserte wirtschaftspolitische Steuerung der EU, das insbesondere auf die Stärkung der gemeinsamen Wirtschaftsagenda durch engere Überwachung auf EU-Ebene, die Wahrung der Stabilität des Euro-Raums und die Beseitigung von Schwachstellen im Finanzsektor abzielte. Das Europäische Parlament nahm die sechs Gesetzgebungsvorschläge der Europäischen Kommission im September 2011 an, der Rat erzielte schließlich im Oktober 2011 eine Einigung über einen Kompromissvorschlag. Die fünf Verordnungen und die Richtlinie wurden im November 2011 beschlossen und traten am 13. Dezember 2011 in Kraft.

Am 9. Dezember 2011 beschloss die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, einen neuen fiskalpolitischen Pakt einzuführen, der in einem neuen Rechtsrahmen zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets verankert werden soll. Die darin enthaltenen neuen Haushaltsvorschriften werden u.a. vorsehen, dass in die einzelstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten (auf Verfassungsebene oder vergleichbarer Ebene) eine Verpflichtung zu einem ausgeglichenen oder positiven Haushalt sowie ein entsprechender automatischer Korrekturmechanismus aufgenommen wer-

⁹⁵ Van Rompuy Task Force on Economic Governance

⁹⁶ Die Vorschläge der Europäischen Kommission umfassten fünf Verordnungen und eine Richtlinie:

- VO des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken;
- VO des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit;
- VO des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum;
- VO des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum;
- VO des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte;
- Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

den. Überdies sollen die Vorschriften für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets verschärft und die Steuerungsstrukturen des Euro-Währungsgebiets gestärkt⁹⁷ werden.

Tabelle 45: Elemente der wirtschaftspolitischen Steuerung		
Strukturpolitik	Fiskalpolitik	Finanzmarkt
Europäisches Semester (Ex-ante-Koordinierung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und Umsetzung der Europa 2020-Strategie) Euro-Plus-Pakt (Übereinkünfte des Rates für den Euro-Raum sowie Nicht-Euro-Länder auf freiwilliger Basis betreffend Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, öffentliche Finanzen, Finanzstabilität)		
Europa 2020-Strategie (Strategie für Wachstum und Beschäftigung) (TZ 56):	Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts:	Europäisches System für Finanzmarktaufsicht (ESFS):
<ul style="list-style-type: none"> - Integrierte Leitlinien (sechs Leitlinien betreffend die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und vier beschäftigungspolitische Leitlinien) 	<ul style="list-style-type: none"> - Änderungen der präventiven und der korrekativen Komponente - Budgetüberwachung im Euro-Raum - Anforderungen an die nationalen Haushalts-Rahmenbestimmungen¹ - Verfahren bei übermäßigem Defizit (VÜD) - Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte mittels eines Indikatorensystems - Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Raum (Sanktionen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB, European Systemic Risk Board) - drei Aufsichtsbehörden: London (EBA, Bankenaufsicht), Frankfurt (EIOPA, Versicherungsaufsicht) und Paris (ESMA, Wertpapieraufsicht) - verstärkte Regulierung der Finanzmärkte (Basel III, Investmentfonds, Rating Agenturen)
Nationale Reformprogramme:	Nationale Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme	
Österreichisches Reformprogramm, April 2011	Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014, April 2011	

¹ Rechnungslegungssysteme, Statistiken, Prognosemethoden, Haushaltsvorschriften, Haushaltsverfahren und Finanzbeziehungen zu Gebietskörperschaften

Quelle: RH (Stand Dezember 2011)

⁹⁷ siehe Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet gemäß Erklärung des Euro-Gipfels vom 8. November 2011



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

Im Folgenden werden die einzelnen Elemente des neuen Systems der wirtschaftspolitischen Steuerung näher erläutert.

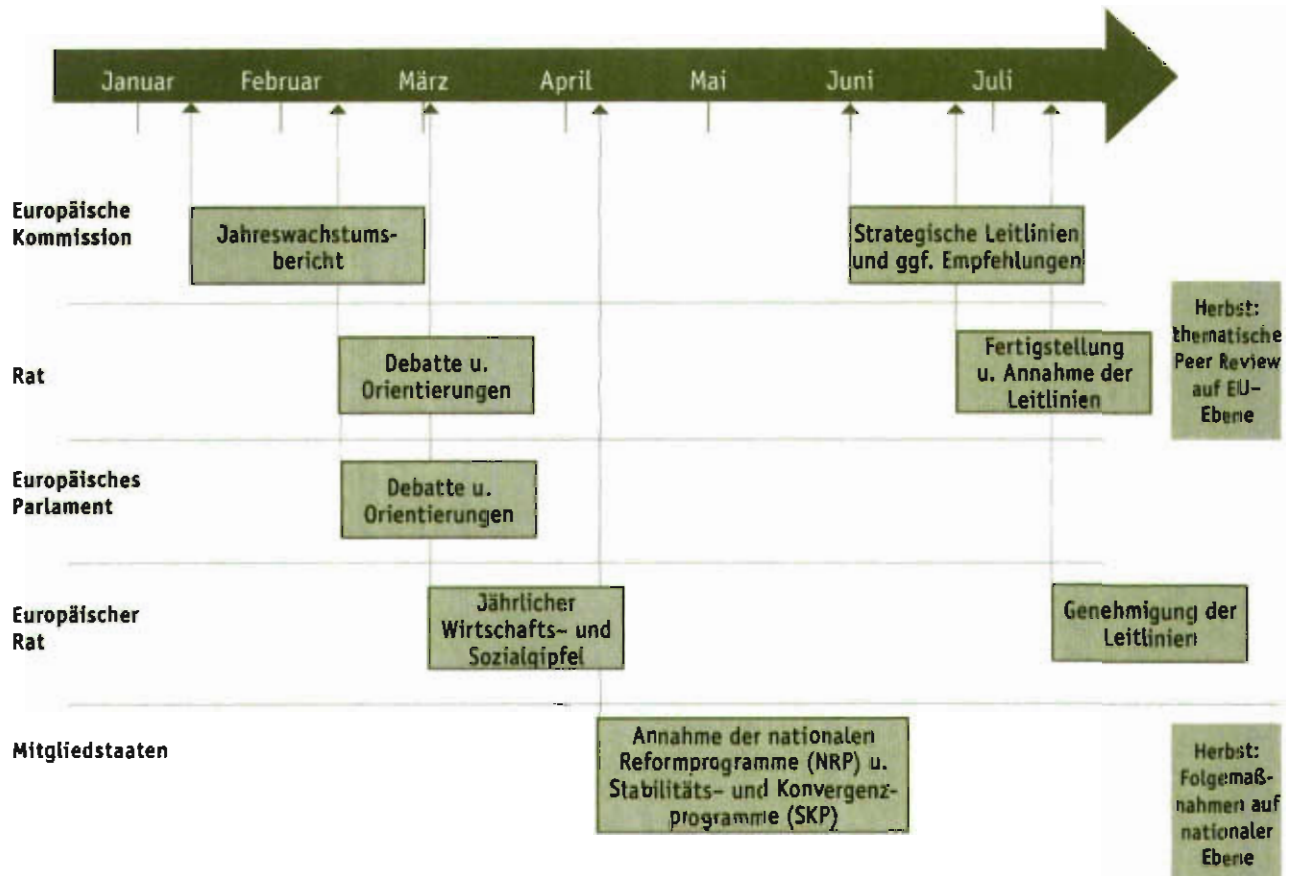
Europäisches Semester

- 86 Ab 2011 findet jeweils im ersten Halbjahr („Europäisches Semester“) eine intensive, alle Bereiche der Struktur- und Fiskalpolitik (wirtschaftspolitische Prioritäten und haushaltspolitische Strategien) umfassende Ex-ante-Koordinierung zwischen den EU-Institutionen und den 27 Mitgliedstaaten statt. Damit werden die bis dahin getrennten Prozesse des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie der Strategie Europa 2020 zeitlich synchronisiert. Die in diesem Prozess erarbeiteten Weichenstellungen sollten im zweiten Halbjahr in den nationalen Budgeterstellungprozessen berücksichtigt werden.

Die folgende Abbildung zeigt den zeitlichen Ablauf des Europäischen Semesters:

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Abbildung 20: Europäisches Semester



Quelle: Europäische Kommission, KOM (2010) 367 endgültig vom 30. Juni 2010

- Im Jänner veröffentlicht die Europäische Kommission ihren Jahreswachstumsbericht⁹⁸ mit den Prioritäten der EU in den Bereichen Strukturreformen und Haushaltspolitik für das jeweils folgende Jahr.
- Auf Basis dieses Berichts identifiziert der Europäische Rat im März die zentralen wirtschaftlichen Herausforderungen der EU und des Euro-Raums und gibt eine erste strategische Orientierung in Form von allgemeinen Leitlinien.⁹⁹ Die Mitgliedstaaten berücksichtigen diese bei der Erstellung ihrer Nationalen Reformprogramme sowie der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme.

⁹⁸ Erstmals am 12. Jänner 2011: KOM(2011)11 endg. Anstatt erst im Jänner 2012 hat die Europäische Kommission ihren zweiten Jahreswachstumsbericht 2012 bereits am 23. November 2011 vorgelegt. Er wurde am Europäischen Rat am 9. Dezember 2011 vorgestellt.

⁹⁹ siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. bis 25. März 2011, EUCO 10/1/11 REV 1



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

- Im April legen die Mitgliedstaaten ihre Haushaltsstrategien in Form der Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme¹⁰⁰ sowie ihre Reformkonzepte zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Form der Nationalen Reformprogramme¹⁰¹ vor.¹⁰²
 - Die Europäische Kommission bewertet diese Programme und erstellt Entwürfe für länderspezifische Empfehlungen des Rates.¹⁰³ Diese Empfehlungen werden vom Europäischen Rat im Juni erörtert und sodann vom Rat verabschiedet.
 - Die Mitgliedstaaten werden bei der Erstellung ihrer Haushaltspläne für das folgende Jahr die vom Rat vorgegebenen Orientierungen berücksichtigen.¹⁰⁴
 - Die Europäische Kommission beurteilt die Umsetzung dieser Empfehlungen im Jahreswachstumsbericht des Folgejahres.
- 87 In der Sitzung vom 23. und 24. Juni 2011¹⁰⁵ bewertete der Europäische Rat das von Jänner bis Juni 2011 erstmals angewandte Europäische Semester als wirksame Steuerungsmethode zur Unterstützung der nationalen Politikgestaltung.

Für Österreich gab der Europäische Rat unter Bezugnahme auf das am 27. April 2011 vorgelegte aktualisierte Stabilitätsprogramm 2011 für den Zeitraum 2011 bis 2014 und das am 2. Mai 2011 vorgelegte Nationale Reformprogramm für 2011 fünf fiskal- und strukturpolitische Empfehlungen ab:

¹⁰⁰ Das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014 vom 27. April 2011 wurde am 27. April 2011 vorgelegt.

¹⁰¹ Österreich legte sein Reformprogramm 2011 am 2. Mai 2011 vor.

¹⁰² Die Nationalen Reformprogramme enthalten die Maßnahmen und (im besten Fall auch die entsprechenden) Zeitpläne der Mitgliedstaaten, wie die EU-2020-Ziele erreicht werden sollen. Zudem sollen auch jene Maßnahmen skizziert werden, welche die Mitgliedstaaten zur Erreichung der Euro-Plus-Pakt-Ziele setzen. In den Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen sind die Pläne der Mitgliedstaaten für solide und tragfähige öffentliche Finanzen enthalten. Die zeitliche Synchronisierung dieser beiden bisher asynchronen, nationalen Prozesse ist eine der wesentlichen Neuerungen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und soll dazu beitragen, dass die Prozesse gestrafft und den Wechselwirkungen zwischen soliden öffentlichen Haushalten und Strukturereformen Rechnung getragen wird.

¹⁰³ Für Österreich sind diese Empfehlungen mit SEK(2011)801 endgültig vom 7. Juni 2011 ergangen.

¹⁰⁴ Für Österreich siehe die Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2011 bis 2014, ABl. Nr. C 210 vom 16. Juli 2011, S. 8.

¹⁰⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. und 24. Juni 2011

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

- Nutzung der Konjunkturerholung zur beschleunigten Korrektur des vor allem ausgabenseitig geplanten übermäßigen Defizits durch eine jährliche, alle Gebietskörperschaften einbeziehende Konsolidierung von durchschnittlich 0,75 % des BIP für den Zeitraum 2011 bis 2013;
- Schritte zur Stärkung des nationalen Budgetrahmens durch legislative und administrative Angleichung der Zuständigkeitsbereiche sowie der Einnahmen- und Ausgabenzuständigkeiten zwischen verschiedenen Regierungsebenen, insbesondere im Gesundheitsbereich;
- Schritte zur weiteren Begrenzung der Frühpensionsregelung für Langzeitversicherte und zur Verkürzung der Übergangszeit für die Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen und Männer sowie restriktive Anwendung der Voraussetzungen für den Zugang zur Invaliditätspension;
- Steigerung der Erwerbsbeteiligung bei budgetneutraler Reduktion der effektiven Steuer- und Sozialversicherungsbelastung der Arbeit (insbesondere für Niedrig- und Durchschnittslohneempfänger); Umsetzung des nationalen Aktionsplans zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern einschließlich Verbesserung des Angebots an Ganztagsbetreuung und Pflegediensten; Reduzierung des hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds; weitere Schritte zur Verbesserung der Bildungsergebnisse und zur Verhinderung von Schulabbrüchen;
- Schritte zur Förderung des Wettbewerbs insbesondere im Dienstleistungssektor; Beschleunigung der Annahme der ausstehenden „horizontalen Rechtsvorschriften“ zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie.¹⁰⁶

¹⁰⁶ vergleiche hierzu insbesondere auch den Bericht des RH Reihe Bund 2010/8

Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

88 Vor der Einführung des Euro mussten die Mitgliedstaaten die sogenannten Konvergenzkriterien („Maastricht-Kriterien“)¹⁰⁷ erfüllen. Die Kriterien sind

- ein hoher Grad an Preisstabilität¹⁰⁸,
- gesunde und nachhaltige öffentliche Finanzen (Haushaltsdisziplin),
- Wechselkursstabilität¹⁰⁹ und
- angemessene langfristige Zinssätze.¹¹⁰

Das Kriterium der Haushaltsdisziplin ist – im Gegensatz zu den anderen drei Konvergenzkriterien – auch nach Einführung der gemeinsamen Währung einzuhalten.

Im Jahr 1997 legte der Europäische Rat in einer Entschliebung die Grundsätze des Stabilitäts- und Wachstumspakts fest, durch den die Haushaltsdisziplin sichergestellt werden sollte.¹¹¹ Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich darin u.a., mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen Haushalt anzustreben. Die Europäische Kommission prüfte die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien:¹¹²

¹⁰⁷ siehe Art. 140 AEUV bzw. Protokoll Nr. 13 über die Konvergenzkriterien, ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 281

¹⁰⁸ Dies bedeutet, dass ein Mitgliedstaat eine während des letzten Jahres vor der Prüfung gemessene durchschnittliche Inflationsrate aufweisen muss, die um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate jener drei Mitgliedstaaten liegen darf, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.

¹⁰⁹ Wechselkursstabilität bedeutet, dass ein Mitgliedstaat die im Rahmen des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems vorgesehenen normalen Bandbreiten zumindest in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung ohne starke Spannungen eingehalten haben muss. Insbesondere darf der Mitgliedstaat den bilateralen Leitkurs seiner Währung innerhalb des gleichen Zeitraums gegenüber dem Euro nicht von sich aus abgewertet haben.

¹¹⁰ Der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz darf im Verlauf von einem Jahr vor der Prüfung um nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz jener drei Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.

¹¹¹ In der Erklärung Nr. 30 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat, bekräftigte die Konferenz in Bezug auf Art. 126 AEUV, dass die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Union und der Mitgliedstaaten auf die beiden fundamentalen Ziele ausgerichtet sei, das Wachstumspotenzial zu steigern und eine solide Haushaltslage zu gewährleisten. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sei ein wichtiges Instrument für die Verwirklichung dieser Ziele. Die Konferenz bekannte sich erneut zu den Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten.

¹¹² Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

- Das Verhältnis zwischen dem (geplanten oder tatsächlichen) öffentlichen Defizit und dem BIP (zu Marktpreisen) darf 3 % nicht überschreiten.
 - Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP (zu Marktpreisen) darf 60 % nicht überschreiten.
- 89 Nachdem die Mehrzahl der Euro-Länder die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts verfehlt hatte, wurde eine Reform desselben unabdingbar. Vier der sechs als Reformpaket vorgeschlagenen Rechtsakte („Six Pack“) betreffen die bessere Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie striktere Mechanismen zu seiner Durchsetzung.
- 90 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt¹¹³ entwickelte sich damit zu einem stärker regelbasierten und sanktionsbewehrten Rahmen für die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Die Überwachung der Entwicklung des Schuldenstands soll künftig mehr Bedeutung erhalten, die Qualität der Budgetzahlen durch Mindeststandards für Rechnungslegung, Statistik und Prognose verbessert werden. In Summe bezweckt die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts erstens eine verbesserte Prävention (TZ 91), zweitens verbesserte Korrektur- und Durchsetzungsmechanismen (TZ 92) sowie drittens die Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (TZ 93).

Bessere Prävention

- 91 Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts umfasste in dieser Hinsicht drei Neuerungen: Mehr Transparenz (Standards für öffentliches Rechnungswesen, Statistiken, Prognoseverfahren), strengere Regeln (signifikante Fortschritte, Koppelung des Ausgabenwachstums an das mittelfristige BIP-Wachstum, sodass Mehreinnahmen nicht zu höheren Ausgaben führen) und bessere Durchsetzung (Verwarnung bereits in der präventiven Phase).

Bessere Korrektur- und Durchsetzungsmechanismen

- 92 Zwei Neuerungen verstärken künftig die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts, nämlich einerseits strengere Regeln (Schuldenabbau als Kriterium bei der Bewertung der öffentli-

¹¹³ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, Amsterdam vom 17. Juni 1997, ABl. Nr. C 236 vom 2. August 1997, S. 1



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

chen Finanzen, Schulden über der 60 %-BIP-Schwelle über drei Jahre jeweils um ein Zwanzigstel pro Jahr senken) sowie andererseits bessere Durchsetzungsmechanismen (Euro-Mitgliedstaaten müssen 0,2 % ihres BIP als unverzinsliche Einlage hinterlegen, bei wiederholtem Verstoß droht eine Umwandlung der Einlage in Geldbuße).

Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

- 93 Zwei Rechtsakte des „Six Pack“ dienen der Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Es wird ein Frühwarnmechanismus zur Erkennung von Ungleichgewichten in der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften (Bewertung erfolgt mittels Scoreboard und zehn Indikatoren wie Leistungsbilanz, nominale Lohnstückkosten, Entwicklung der Arbeitslosigkeit, Immobilienpreise u.a.) und ein „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ samt Durchsetzungsmechanismen (Geldbußen von 0,1 % des BIP und nicht-finanzielle Maßnahmen, falls Ungleichgewichte von Euro-Ländern nicht korrigiert werden) eingeführt.

Euro-Plus-Pakt

- 94 (1) Im März 2011 wurde von den Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets der Euro-Plus-Pakt vereinbart, dem sich Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien anschlossen. Der Euro-Plus-Pakt zielt auf eine Stärkung der wirtschaftlichen Säule der Währungsunion ab und legt den Schwerpunkt vor allem auf Bereiche, die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen. Die gemeinsamen Ziele werden auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vereinbart, die diese Ziele mit den jeweiligen innerstaatlichen politischen Instrumentarien verfolgen und dabei den eigenen konkreten Problemen Rechnung tragen, wobei die Staats- und Regierungschefs jedes Jahr konkrete nationale Verpflichtungen eingehen werden. Die Verantwortung verbleibt bei jedem einzelnen Mitgliedstaat, die Umsetzung der gemeinsamen Ziele wird von den Staats- und Regierungschefs auf politischer Ebene überwacht.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Die Ziele des Euro-Plus-Pakts sind:

- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (Fortschritte werden auf der Grundlage der Entwicklung der Löhne und der Produktivität sowie des Anpassungsbedarfs bei der Wettbewerbsfähigkeit bewertet);
- Förderung der **Beschäftigung** (Bewertung aufgrund der Quoten der **Langzeit-** und **Jugendarbeitslosigkeit** sowie der Erwerbsquoten);
- weiterer Beitrag zur **langfristigen** Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (langfristige Finanzierbarkeit von Renten, der Gesundheitsfürsorge und von Sozialleistungen);
- Stärkung der Finanzstabilität (Mitgliedstaaten verpflichten sich, nationale Rechtsvorschriften für die Sanierung von Banken unter uneingeschränkter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands zu erlassen; insbesondere die Höhe der privaten Verschuldung wird genau beobachtet).

(2) Zusätzlich zu diesen vier Zielen soll der Koordinierung der Steuerpolitik verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten **vereinbaren jedes Jahr auf höchster** Ebene konkrete Maßnahmen, die innerhalb von zwölf Monaten zu verwirklichen sind. Diese Verpflichtungen werden in die Nationalen Reformprogramme und die Stabilitäts- und **Konvergenz**programme im Rahmen des Europäischen Semesters aufgenommen und fließen so in den regulären Überwachungsrahmen ein. Bei der erstmaligen Durchführung wurde von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Nationalen Reformprogramme bzw. der Stabilitäts- und **Konvergenz**programme eine Vielzahl gesonderter Maßnahmen angekündigt, die speziell auf die vier Ziele des Euro-Plus-Paktes ausgerichtet sind.¹¹⁴

(3) Das österreichische Maßnahmenpaket 2011 zum Euro-Plus-Pakt ist Bestandteil des Österreichischen Nationalen Reformprogramms 2011 und legt Maßnahmen in allen vier Zielbereichen des Euro-Plus-Pakts fest:

- Zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit werden bis 2014 im Bereich Forschung jährlich 100 Mill. EUR bereitgestellt, für den universitären Bereich jährlich 80 Mill. EUR ebenso wie zum Ausbau ganz-

¹¹⁴ Siehe Europäischer Rat, EUCO 24/11 vom 21. Juni 2011 zum Euro-Plus-Pakt. Darin wird insbesondere auch angemerkt, dass es wichtig sein wird, die Verpflichtungen bei künftigen Unterfangen noch zielgerichteter und konkreter zu gestalten, insbesondere was die Wirkungskraft und die Durchführung anbelangt.



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

tägiger Schulformen. Überdies wird die Forschungsprämie von derzeit 8 % auf 10 % angehoben.

- Zur Förderung der Beschäftigung setzt die Bundesregierung mit der Ausbildungsgarantie für Jugendliche sowie im Rahmen von „Zukunft Jugend“ Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.
- Zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen werden Maßnahmen zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters, zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit sowie zur Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer gesetzt. Neuerungen sind überdies in den Bereichen Invaliditätspension und „Hacklerregelung“ vorgesehen.
- Der innerösterreichische Stabilitätspakt trägt zur Stärkung der Finanzstabilität bei, indem er für die Jahre 2011 bis 2014 verbindliche Obergrenzen für ein maximales Defizit des Bundes sowie der Länder und Gemeinden festsetzt und zu mehr Transparenz bei den Finanzen verpflichtet.

Europäische Stabilisierungsinstrumente

Überblick

- 95 Gemäß Art. 122 Abs. 2 AEUV kann die EU einem Mitgliedstaat, der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, in ernsthafte Schwierigkeiten gerät, finanziellen Beistand gewähren. Die Weltfinanzkrise ab dem Jahr 2007 und der damit einhergegangene Konjunkturrückgang verschlechterten – verstärkt durch umfangreiche öffentliche Hilfspakete – die Defizit- und Schuldenpositionen der Mitgliedstaaten stark. Dies führte in mehreren Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu einer gravierenden Verschlechterung der Kreditkonditionen, weshalb in der Folge verschiedene Stabilisierungsinstrumente beschlossen wurden.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die verschiedenen Europäischen Stabilisierungsinstrumente:

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Tabelle 46: Überblick über die Europäischen Stabilisierungsinstrumente					
	Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands für Nicht-Euro-Länder	Unterstützungspaket für Griechenland	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) für Euro-Länder	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)	Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)
Grundlage	Verordnung (EG) Nr. 332/2002	Nationales Gesetz	Verordnung (EU) Nr. 407/2010	EFSF-Abkommen zwischen den Euro-Ländern und der EFSF als privatrechtlicher Zweckgesellschaft nach luxemburgischem Recht	ESM-Vertrag
Inkrafttreten	24. Februar 2002	1. Tranche 18. Mai 2010	13. Mai 2010	15. Juli 2010	Geplant für Juli 2012
Vergabekapazität	max. 50 Mrd. EUR	80 Mrd. EUR	60 Mrd. EUR	440 Mrd. EUR	500 Mrd. EUR
Form	Haftung durch EU-Haushalt	Darlehen	Darlehen oder Kreditlinien, refinanziert durch Anleihe- oder Darlehensaufnahme durch die Europäische Kommission	Gezeichnet 30 Mill. EUR; Haftung bis 780 Mrd. EUR	Gezeichnet 700 Mrd. EUR; Einzahlung 80 Mrd. EUR
Österreichischer Anteil	-	2,29 Mrd. EUR	-	Haftung: bis 21,6 Mrd. EUR (zuzüglich Zinsen und Kosten)	Gezeichnet rd. 19,5 Mrd. EUR, davon Einzahlung rd. 2,23 Mrd. EUR
Zeitlicher Rahmen	abhängig von der Entscheidung des Rates	3 Jahre	keiner; Ablöse durch ESM geplant	Ab Mitte 2013 keine weiteren Finanzierungszusagen möglich; Ablöse durch ESM geplant	dauerhaft ab Inkrafttreten
Begünstigte Länder	Lettland, Rumänien, Ungarn	Griechenland	Irland, Portugal	Irland, Portugal	-
Externe Finanzkontrolle	Europäischer Rechnungshof	-	Europäischer Rechnungshof	Privater Abschlussprüfer	Privater Abschlussprüfer

Quelle: RH (Stand Dezember 2011)



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands für Nicht-Euro-Länder

- 96 Nicht-Euro-Mitgliedstaaten der EU können auf der Basis von Art. 143 und Art. 108 AEUV Zahlungsbilanzhilfen erhalten. Auf Basis der mit Verordnung (EG) Nr. 332/2002¹¹⁵ geschaffenen Fazilität für die Gewährung eines mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen von Nicht-Euro-Mitgliedstaaten wurden bislang Ungarn (6,5 Mrd. EUR), Lettland (3,1 Mrd. EUR) und Rumänien (5 Mrd. EUR) insgesamt rd. 14,6 Mrd. EUR an Hilfen gewährt. Zusätzlich stellte die EU Rumänien im Jahr 2011 einen vorsorglichen mittelfristigen finanziellen Beistand von maximal 1,4 Mrd. EUR zur Verfügung.¹¹⁶ Tatsächlich wurden an Ungarn 5,5 Mrd. EUR¹¹⁷, an Lettland 2,9 Mrd. EUR¹¹⁸ und an Rumänien 5 Mrd. EUR, also insgesamt 13,4 Mrd. EUR ausbezahlt. Dem Europäischen Rechnungshof ist die Befugnis zur Durchführung einer externen öffentlichen Finanzkontrolle eingeräumt.¹¹⁹

Land	Entscheidung	Betrag laut Entscheidung	Ausgezahlter Betrag
		in Mrd. EUR	
Ungarn	Entscheidung 2009/102/EG des Rates vom 4. November 2008	6,5	5,5
Lettland	Entscheidung 2009/290/EG des Rates vom 20. Jänner 2009	3,1	2,9
Rumänien	Entscheidung 2009/459/EG des Rates vom 6. Mai 2009	5,0	5,0
Summe		14,6	13,4
Rumänien	Beschluss 2011/288/EU des Rates vom 12. Mai 2011 (nicht aktiviert)	1,4	-

Quelle: RH

¹¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 53 vom 23. Februar 2002, S. 1 (geändert durch VO (EG) Nr. 1360/2008 und 431/2009)

¹¹⁶ Beschluss Nr. 288/2011/EU des Rates vom 12. Mai 2011 über einen vorsorglichen mittelfristigen finanziellen Beistand der EU für Rumänien, ABl. Nr. L 132 vom 19. Mai 2011, S. 15

¹¹⁷ Da der Bereitstellungszeitraum für die Zahlungsbilanzhilfe für Ungarn im November 2010 endete, wird die letzte Tranche der Fazilität von 1 Mrd. EUR nicht ausbezahlt.

¹¹⁸ Für Lettland stehen bis Jänner 2012 noch 200 Mill. EUR bereit.

¹¹⁹ Art. 9a VO (EG) Nr. 332/2002

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Unterstützungspaket für Griechenland

- 97 Da sich Griechenland auf den Finanzmärkten nicht mehr refinanzieren konnte, wurde im Mai 2010 ein Unterstützungspaket mit einem Kreditrahmen von 110 Mrd. EUR mit einer Laufzeit von drei Jahren (80 Mrd. EUR von den Euro-Mitgliedstaaten, 30 Mrd. EUR vom Internationalen Währungsfonds (IWF)) geschnürt. Der Anteil Österreichs an den 80 Mrd. EUR der Euro-Mitgliedstaaten beträgt 2,29 Mrd. EUR (dies entspricht 2,86 %). Bis Dezember 2011 wurden aus diesem Paket Griechenland 73 Mrd. EUR Darlehen gewährt, davon 52,9 Mrd. EUR von den Euro-Mitgliedstaaten und 20,1 Mrd. EUR aus Mitteln des IWF. Der Europäische Rechnungshof hat keine Prüfkompetenz, die externe öffentliche Finanzkontrolle beschränkt sich auf die jeweiligen Prüfbefugnisse der nationalen ORKB der Geberländer in Bezug auf die Kreditvergabe bzw. Griechenlands in Bezug auf die Kreditnahmen.

Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)

- 98 (1) Um die Finanzstabilität der EU insgesamt zu wahren, beschloss der Rat am 11. Mai 2010 die Einführung des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM).¹²⁰ Die Europäische Kommission kann im Namen der EU über den EU-Haushalt garantierte Anleihen bis zu einem Volumen von 60 Mrd. EUR aufnehmen und betroffenen Mitgliedstaaten Beistand in Form von Darlehen oder einer Kreditlinie gewähren.¹²¹ Zur Durchführung einer externen öffentlichen Finanzkontrolle ist der Europäische Rechnungshof befugt.¹²²

(2) Der EFSM steht grundsätzlich allen EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung. Bei Nicht-Euro-Mitgliedstaaten ist allerdings die mögliche Anwendung der Fazilität zur Stützung der Zahlungsbilanz (siehe TZ 96) zu berücksichtigen. Die Aktivierung des EFSM erfolgt auf Antrag des hilfesuchenden Mitgliedstaats **nach positiver Prüfung durch die Europäische Kommission** (in Verbindung mit der Europäischen Zentralbank) durch Beschluss des Rates unter Festlegung strenger wirtschaftspolitischer Bedingungen in Form von Darlehen bzw. Kreditlinien. Das Gesamtvolumen des EFSM (in Form der insgesamt ausstehenden Dar-

¹²⁰ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1

¹²¹ Nähere Details siehe Verordnung (EU) Nr. 407/2010. Darüber hinaus können Nicht-Euroländer auf der Basis von Art. 143 und Art. 108 AEUV Zahlungsbilanzhilfen erhalten. Diese zwei Instrumente werden über den EU-Haushalt garantiert.

¹²² Art. 8 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

lehen bzw. Kreditlinien) ist mit 60 Mrd. EUR begrenzt. Zur Refinanzierung kann die Europäische Kommission Anleihen auflegen oder selbst Darlehen aufnehmen. Bisher wurde aus dem EFSM ein Darlehensrahmen in der Höhe von maximal 48,5 Mrd. EUR (Irland 22,5 Mrd. EUR und Portugal 26 Mrd. EUR) eingeräumt und davon 28 Mrd. EUR (Irland 13,9 Mrd. EUR und Portugal 14,1 Mrd. EUR) bereits ausbezahlt.

(3) Der EFSM bildet gemeinsam mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF – 440 Mrd. EUR in Form von Haftungen) und IWF-Krediten (250 Mrd. EUR) einen gemeinsamen Schutzschirm der EU sowie des IWF in Höhe von insgesamt 750 Mrd. EUR zur Stabilisierung der EU-Währung („Euro-Rettungsschirm“).

Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)

- 99 (1) Der Rat für Wirtschaft und Finanzen der EU (ECOFIN) beschloss am 9. Mai 2010 die zeitlich befristete¹²³ Einrichtung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), um finanzielle Mittel an in finanzielle Schwierigkeiten geratene Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes bereitstellen zu können. Die Einrichtung der EFSF erfolgte am 7. Juni 2010 als Aktiengesellschaft mit Sitz in Luxemburg und wurde mit 4. August 2010 operativ. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes verpflichteten sich in einem Rahmenabkommen, anteilige Haftungen für Finanzierungen der EFSF im Ausmaß von insgesamt bis zu 440 Mrd. EUR zu übernehmen, die der anschließenden Vergabe von Darlehen dienen. Von diesem Haftungsrahmen entfielen rd. 12,24 Mrd. EUR auf Österreich.¹²⁴ Eine externe öffentliche Finanzkontrolle ist nicht vorgesehen. Die EFSF erhielt am 20. September 2010 ein „AAA-Rating“. Bis Mitte November 2011 begab die Fazilität Anleihen in der Höhe von 16 Mrd. EUR für die Vergabe von Darlehen (derzeitige Darlehenssumme: 12,5 Mrd. EUR) an Irland und Portugal. Bislang kam es laut BMF zu keinen Rückständen bei den Rückzahlungen der Darlehensempfänger.

¹²³ Ab Mitte 2013 wird der ESM die Aufgabe der EFSF übernehmen, weshalb ab diesem Zeitpunkt keine Garantien für weitere EFSF-Finanzierungen mehr übernommen werden.

¹²⁴ Am 19. Mai 2010 beschloss der Nationalrat eine Novelle zum Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz (ZaBiStaG), die den Finanzminister – neben der bilateralen Kreditvergabe von maximal 2,3 Mrd. EUR (Griechenland-Hilfe) – ermächtigte, gemäß den Schlussfolgerungen des Rates für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) vom 9. Mai 2010 Haftungen bis maximal 15 Mrd. EUR zugunsten der Euro-Stabilisierung zu übernehmen (siehe § 2a ZaBiStaG, BGBl. I Nr. 31/2010).

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

(2) Am 11. März 2011 beschlossen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, den Haftungsrahmen der EFSF auf 780 Mrd. EUR zu erhöhen. Davon entfielen rd. 21,64 Mrd. EUR auf Österreich, zuzüglich Haftungen für Zinsen und Kosten in geschätzter Höhe von rd. 7,1 Mrd. EUR.¹²⁵ Dieser Haftungsrahmen stellt eine Übergarantie in Höhe von 165 % zur Erreichung einer bestmöglichen Kreditwürdigkeit dar.

(3) Parallel zur Erhöhung des Haftungsrahmens fassten die Staats- und Regierungschefs den Beschluss, die nur befristet eingeführte Fazilität dauerhaft auszugestalten und als ESM neu zu strukturieren.¹²⁶ Der ESM soll ab Juli 2012 die Aufgabe der EFSF übernehmen.

(4) Die Finanzminister des Euro-Währungsgebiets (Euro-Gruppe) beschlossen am 29. November 2011 eine Aufstockung des Kreditvergabevolumens (sogenannte „Hebelung“) der EFSF durch die Einführung einer Teilausfallversicherung für Staatsanleihen und die Einrichtung von Co-Investmentfonds.

(5) Die folgende Tabelle zeigt die Chronologie der EFSF:

¹²⁵ Mit Änderung des Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetzes vom 7. Oktober 2011 wurde der bestehende maximale nationale Haftungsrahmen von 15 Mrd. EUR auf rd. 21,64 Mrd. EUR zuzüglich Zinsen und Kosten erhöht.

¹²⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

Tabelle 48: Chronologie der EFSF	
7. Mai 2010	Grundsatzbeschluss der Staats- und Regierungschefs zur Einrichtung der EFSF
9. Mai 2010	Beschluss des Rates Wirtschaft und Finanzen über die EFSF
7. Juni 2010	Gründung der EFSF als Aktiengesellschaft mit Sitz in Luxemburg
9. Juni 2010	Unterzeichnung des EFSF-Rahmenabkommens durch den österreichischen Bundesminister für Finanzen
15. Juli 2010	Inkrafttreten des EFSF-Abkommens
4. August 2010	Aufnahme operativer Tätigkeit
29. Oktober 2010	Absichtserklärung des Europäischen Rates zur Einrichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus
28. November 2010	Erklärung der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets zur Ablöse der EFSF – und des EFSM – durch den ESM ab Mitte 2013 ¹
11. März 2011	Beschluss der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets zur Erhöhung des Haftungsrahmens der EFSF
20. Juni 2011	Beschluss der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets über die Änderung des EFSF-Rahmenabkommens
13. Oktober 2011	Alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets stimmen für die Aufstockung der EFSF.
29. November 2011	Die Euro-Gruppe einigt sich auf eine „Hebelung“ der EFSF.

¹ Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets setzten in ihrer Erklärung vom 9. Dezember 2011 das Ziel, dass der ESM im Juli 2012 in Kraft treten soll (siehe TZ 100).

Quelle: RH

Europäischer Stabilitätsmechanismus

100 (1) Aufbauend auf einer Absichtserklärung des Europäischen Rates vom 29. Oktober 2010 zur Einrichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus und auf der Grundlage einer Erklärung der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets am 28. November 2010 einigte sich der Europäische Rat am 16. Dezember 2010 auf die Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) auf Basis einer Vertragsänderung gemäß Art. 48 Abs. 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).¹²⁷ Dieser Vertragsänderung müssen die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer nationalen Verfassungsvorschriften zustimmen. Im März 2011 billigten die Staats- und Regierungschefs eine Vereinbarung über die Merkmale des ESM, wonach die nur befristet

¹²⁷ So soll dem Beschluss des Europäischen Rates von Ende März 2011 zufolge Art. 136 AEUV folgender Absatz angefügt werden: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

eingeführte EFSF dauerhaft ausgestaltet und mit dem EFSM zusammengeführt wird.¹²⁸ Die Finanzminister des Euro-Währungsgebiets einigten sich am 20. Juni 2011 über den Vertrag zur Errichtung des ESM. Mit Inkrafttreten des Vertrags soll dieser schließlich die Aufgaben der EFSF und des EFSM übernehmen und dabei den Status eines bevorrechteten Gläubigers (vergleichbar dem Internationalen Währungsfonds – IWF, diesem gegenüber jedoch nachrangig) einnehmen. Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets setzten in ihrer Erklärung vom 9. Dezember 2011 das Ziel, dass der ESM im Juli 2012 in Kraft treten soll. Weiters trafen sie Vereinbarungen zur Erhöhung der Wirksamkeit des ESM.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Chronologie des ESM:

Tabelle 49: Chronologie des ESM	
29. Oktober 2010	Absichtserklärung des Europäischen Rates zur Einrichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus
28. November 2010	Erklärung der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets zur Ablöse der EFSF – und des EFSM – durch den ESM ab Mitte 2013
16. Dezember 2010	Beschluss des Europäischen Rates zur Schaffung des ESM (Ergänzung des Art. 136 AEUV) und Billigung der Vereinbarung über Merkmale des ESM
25. März 2011	Billigung der Merkmale des ESM durch den Europäischen Rat
20. Juni 2011	Einigung der Finanzminister des Euro-Währungsgebiets über den Vertrag zur Errichtung des ESM
11. Juli 2011	Unterzeichnung des ESM-Vertrags
Juli 2012	Geplantes Inkrafttreten des ESM-Vertrags

Quelle: RH

- 101 (1) Der ESM selbst wird durch einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets geschaffen. Dieser Vertrag muss von allen teilnehmenden Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Nach dem Völkerrecht handelt es sich beim ESM um eine zwischenstaatliche Organisation (Organisationsstruktur: Gouverneursrat, Direktorium und geschäftsführender Direktor), deren Sitz in Luxemburg sein wird. Im Gouverneursrat sind die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets stimmberechtigt. Weiters gehören dem Gouverneursrat der für Wirtschaft und Währung zuständige Kommissar der Europäischen Kommission und der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) als Beobachter an. Der Gouverneursrat ist

¹²⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

das höchste Beschlussfassungsorgan des ESM und entscheidet über die Gewährung und die Bedingungen der Finanzhilfe.

(2) Das vorgesehene Stammkapital des ESM beträgt 700 Mrd. EUR, wovon 80 Mrd. EUR von den Euro-Mitgliedstaaten in der Form von eingezahltem Kapital gemäß einem im ESM-Vertrag festgelegten Aufteilungsschlüssel bereitgestellt werden. Der Anteil Österreichs gemäß diesem Aufteilungsschlüssel beträgt 2,7834 % und somit rd. 2,23 Mrd. EUR. Die Einzahlung der einzelnen Tranchen der 80 Mrd. EUR erfolgt in fünf jährlichen Raten in der Höhe von jeweils 20 % des Gesamtbetrags, wobei die erste Rate innerhalb von fünfzehn Tagen nach dem Tag des Inkrafttretens des ESM-Vertrags zu leisten ist. Die weiteren Jahresraten sind jeweils auf den Tag genau ein Jahr später zu leisten. Die verbleibenden 620 Mrd. EUR sind Rufkapital und daher erst nach einem Kapitalabruf einzuzahlen. Durch die für den ESM insgesamt gewählte Kapitalstruktur soll der ESM die höchste Bonitätsbewertung durch die Ratingagenturen erreichen und erhalten. Die maximale Darlehensvergabekapazität des ESM ist auf 500 Mrd. EUR festgesetzt. Der ESM kann zur Erfüllung seiner Aufgaben insbesondere Anleihen am Kapitalmarkt aufnehmen.

(3) Gemäß Art. 136 Abs. 3 AEUV kann der ESM zur Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets aktiviert werden. Die Gewährung entsprechender Finanzhilfe ist von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm abhängig und mit politischen Auflagen verbunden. Grundlage für eine Finanzhilfe ist ein Ersuchen eines Euro-Mitgliedstaats an den Vorsitzenden des Gouverneursrats des ESM. Die Europäische Kommission nimmt nach Ermächtigung seitens des Gouverneursrats des ESM – nach Möglichkeit gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und in Absprache mit der EZB¹²⁹ – eine Bewertung vor. Diese Bewertung dient als Basis für einen Beschluss des Gouverneursrats zur grundsätzlichen Gewährung der Finanzhilfe. Wird dieser Grundsatzbeschluss gefasst, handelt die Troika mit dem Mitgliedstaat ein Anpassungsprogramm samt Auflagen in Form eines sogenannten „Memorandum of Understanding“ aus. Stimmt der Gouverneursrat der Gewährung der Finanzhilfe und den Bedingungen, die dieser zugrunde liegen, zu, unterzeichnet die Europäische Kommission das Memorandum of Understanding im Namen des ESM. Die Troika überwacht die Einhaltung der an die Finanzhilfe geknüpften Bedingungen.

¹²⁹ Europäische Kommission, IWF und EZB werden häufig als Troika bezeichnet.

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Externe öffentliche Finanzkontrolle für den ESM

102.1 (1) Der am 11. Juli 2011 unterzeichnete ESM-Vertrag enthielt Vorschriften über einen Internen Prüfungsausschuss (Art. 24) und über die Prüfung des Abschlusses des ESM durch Abschlussprüfer (Art. 25). Damit entsprach der Vertrag nicht dem in den Internationalen Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI³⁰) enthaltenen Grundsatz hestmöglicher Prüfungsmodalitäten für internationale Institutionen (ISSAI 5000). Danach sollten alle durch öffentliche Gelder finanzierten internationalen Institutionen der unabhängigen externen Prüfung durch ORKB unterliegen, um auf diese Weise Transparenz und Rechenschaftspflicht zu fördern. Diese Prüfung sollte sich auch auf Fragen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit erstrecken. Die ISSAI 5000 empfehlen weiters die Berichterstattung an die nationalen Parlamente.

(2) Die ORKB der Länder des Euro-Währungsgebiets nahmen am 5. Oktober 2011 eine Erklärung an, in welcher sie die Einrichtung einer angemessenen, im Einklang mit den internationalen Standards stehenden öffentlichen externen Finanzkontrolle beim ESM forderten.

(3) Der Kontaktausschuss der Präsidenten der ORKB der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes richtete am 14. Oktober 2011 eine Erklärung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, die Europäische Kommission sowie die Parlamente und Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, in welcher er den Ruf der ORKB des Euro-Währungsgebiets nach angemessenen Regelungen für eine öffentliche externe Finanzkontrolle des ESM im Einklang mit den internationalen Prüfungsmaßstäben anerkannte. Das INTOSAI-Präsidium unterstützte anlässlich seiner Tagung vom 27. und 28. Oktober 2011 in Wien die Initiative des Kontaktausschusses zur Stärkung der externen öffentlichen Finanzkontrolle mit einem eigenen Beschluss.

(4) Auf Anregung des Generalsekretärs des Rates und im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen zur Abänderung des im Juli 2011 unterzeichneten ESM-Vertrags erarbeiteten die ORKB des Euro-Währungsgebiets und der Europäische Rechnungshof am Rande der Sitzung des Kontaktausschusses am 14. Oktober 2011 einen Vorschlag zur Anpassung von Art. 24 und 25 ESM-Vertrag. Dieser Vorschlag sah

³⁰ ISSAI sind die Internationalen Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB, in Englisch Supreme Audit Institutions - SAI) und benennen die grundlegenden Voraussetzungen für das ordentliche Funktionieren und professionelle Verhalten von ORKB und die grundlegenden Prinzipien für die Prüfung von öffentlichen Einrichtungen (abrufbar unter: www.issai.org).



BKA BMASK BMF BMLFUW

Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung
in der EU (Economic Governance)

EU-Finanzbericht 2010

eine uneingeschränkte externe öffentliche Finanzkontrolle durch einen Prüfungsausschuss (Board of Auditors) vor, in dem eine begrenzte Anzahl an ORKB des Euro-Währungsgebiets und der Europäische Rechnungshof auf Rotationsbasis vertreten sein sollten. Seine Berichte sollten auch den nationalen Parlamenten zugänglich gemacht werden. Weitere Details wären in der Satzung des ESM festzulegen.

- 102.2 Der RH informierte die zuständigen Entscheidungsträger in Österreich zeitaktuell und drängte auf eine angemessene Verankerung einer unabhängigen und effektiven externen öffentlichen Finanzkontrolle im ESM-Vertrag.

Dieses Anliegen fand positive Aufnahme und wird zu einer Verankerung der externen unabhängigen Kontrolle im überarbeiteten ESM-Vertrag führen.

- 102.3 *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der ESM mittlerweile ausverhandelt sei und dass beim ECOFIN Ende März 2012 in Kopenhagen eine Entscheidung über die „Additivität“ von EFSF und ESM sowie über die frühzeitige Einzahlung der ESM-Kapitaltranchen getroffen worden sei. Die Wünsche der ORKB seien im aktuellen Vertragstext aus Sicht des BMF berücksichtigt worden.*

- 102.4 Der RH würdigte die Unterstützung des BMF zur Verankerung einer **effektiven** öffentlichen Finanzkontrolle beim ESM. Die Anliegen der **ORKB-Initiative** fanden in wesentlichen Zügen im geänderten **ESM-Vertrag vom 2. Februar 2012** Aufnahme. Die Einrichtung eines **Prüfungsausschusses** (Board of Auditors), der sich aus fünf vom Gouverneursrat zu ernennenden unabhängigen Mitgliedern zusammensetzt – davon zwei einander auf Rotationsbasis abwechselnde Mitglieder der ORKB der ESM-Mitglieder und ein Mitglied vom Europäischen Rechnungshof – sowie die Vorgabe, dass dessen jährlicher Bericht den nationalen Parlamenten und den ORKB der ESM-Mitglieder sowie dem Europäischen Rechnungshof zugänglich zu machen ist, sollten Transparenz und Rechenschaftspflicht erheblich fördern.

Der Nationalrat stimmte am 4. Juli 2012 dem ESM zu. Die in das Bundes-Verfassungsgesetz eingefügten Art. 50a bis 50d (ESM-Begleitnovelle) regeln die Mitwirkung des Nationalrats in Angelegenheiten des ESM. Insbesondere bedarf der österreichische Vertreter im Gouverneursrat des ESM für die Zustimmung bzw. Stimmenthaltung zur Gewährung einer Finanzhilfe, zur Veränderung des Stammkapitals und des maximalen Darlehensvolumens, zum Kapitalabruf und zu Änderungen der Finanzhilfeeinstrumente der Ermächtigung des Nationalrats.



Verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU (Economic Governance)

Der ESM-Vertrag tritt in Kraft, sobald eine ausreichende Anzahl von ESM-Mitgliedern, die zusammen 90 % des gezeichneten Kapitals ausmachen, den ESM-Vertrag ratifiziert hat.

R
H

ANHANG

ANHANG



ANHANG: Aufteilung der EU-Förderungen für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER; siehe TZ 53)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007 bis 2013
	in 1.000 EUR ¹							
Belgien	63.991	63.958	62.458	70.638	73.168	75.495	77.777	487.484
Bulgarien	244.056	337.145	456.844	412.749	398.059	397.697	395.700	2.642.249
Tschechische Republik	396.623	392.639	409.036	415.633	406.641	412.672	424.262	2.857.506
Dänemark	62.593	66.345	67.411	85.053	91.231	98.798	106.489	577.919
Deutschland	1.184.996	1.186.942	1.202.866	1.311.257	1.365.559	1.398.362	1.429.715	9.079.695
Estland	95.608	95.569	101.037	104.667	104.639	108.913	113.303	723.737
Irland	373.684	355.014	346.851	363.518	351.699	352.271	351.504	2.494.541
Griechenland	461.376	463.470	482.113	492.923	665.568	669.030	671.748	3.906.228
Spanien	286.654	1.277.647	1.320.831	1.400.090	1.227.613	1.255.978	1.284.264	8.053.078
Frankreich	931.042	942.359	947.342	1.091.752	1.169.090	1.223.918	1.278.994	7.584.497
Italien	1.142.143	1.135.428	1.183.871	1.256.577	1.403.607	1.422.949	1.441.206	8.985.782
Zypern	26.705	24.773	23.950	23.912	22.403	21.784	21.038	164.564
Lettland	152.867	147.768	150.342	153.226	148.782	150.189	151.198	1.054.374
Litauen	260.975	248.836	249.949	253.856	248.002	250.278	253.898	1.765.794
Luxemburg	14.422	13.661	13.255	13.838	13.287	13.281	13.212	94.958
Ungarn	570.812	537.526	527.075	529.160	547.604	563.305	584.610	3.860.091
Malta	12.434	11.528	11.257	10.964	10.348	10.459	10.663	77.653
Niederlande	70.537	72.638	73.671	87.111	90.407	96.082	102.750	593.197
Österreich	628.155	594.710	580.732	586.984	556.071	545.969	532.957	4.025.576
Polen	1.989.718	1.932.933	1.971.440	1.935.873	1.860.574	1.857.245	1.851.146	13.398.928
Portugal	560.524	562.492	584.180	592.620	582.643	586.692	589.872	4.059.023
Rumänien	-	1.146.688	1.502.692	1.401.645	1.357.855	1.359.147	1.356.173	8.124.199
Slowenien	149.549	139.868	136.508	134.101	124.076	118.859	113.031	915.993
Slowakei	303.163	286.532	282.749	266.600	263.028	275.025	319.810	1.996.908
Finnland	335.122	316.143	308.265	313.973	298.490	294.408	288.617	2.155.019
Schweden	292.134	277.225	270.816	280.491	278.776	277.861	275.759	1.953.062
Vereinigtes Königreich	263.996	645.002	706.122	746.326	748.994	752.456	749.224	4.612.120
Summe	10.873.879	13.274.839	13.973.665	14.335.536	14.408.211	14.589.123	14.788.921	96.244.175

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Beschluss 2010/236/EU der Europäischen Kommission vom 27. April 2010 zur Änderung der Entscheidung 2006/636/EG zur Festlegung der jährlichen Aufteilung des Betrags für die Gemeinschaftsförderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 1. Jänner 2007 bis zum 31. Dezember 2013

R
H



Bericht des Rechnungshofes

LEADER 2007 bis 2013



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	242
Abkürzungsverzeichnis	245
Glossar	248

BMLFUW
**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**
LEADER 2007 bis 2013

KURZFASSUNG	252
--------------------	------------

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU	271
---	-----

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013	277
--	-----

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013	288
--	-----

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER	334
-----------------------------------	-----

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	430
--	-----

ANHANG

	441
--	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik _____	272
Abbildung 1:	Verteilung der GAP-Ausgaben 2009 in Österreich im EU-Vergleich _____	273
Tabelle 2:	GAP-Ausgaben in Österreich 2005 bis 2009 _____	274
Tabelle 3:	LEADER-Programme in Österreich _____	275
Abbildung 2:	Programmierungshierarchie _____	277
Tabelle 4:	EU-Zielvorgaben und abgeleitete Schwerpunkte _____	279
Tabelle 5:	Dotierung der Schwerpunkte _____	287
Tabelle 6:	Nationale Umsetzung der abgeleiteten Schwerpunkte der strategischen Leitlinien (inkl. Indikatoren) _____	294
Tabelle 7:	Verteilung der ELER-Mittel auf die Programmschwerpunkte _____	296
Tabelle 8:	Finanzierungsplan des Programms LE 07-13 nach Schwerpunkten _____	297
Abbildung 3:	Gewichtung von Schwerpunkt 4 LEADER im EU-Vergleich _____	299
Tabelle 9:	Ausmaß der nationalen Kofinanzierung _____	301
Tabelle 10:	Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung 2007 bis 2013 _____	302
Tabelle 11:	Indikative Mittelaufteilung und Auszahlungen des Programms LE 07-13 _____	308
Tabelle 12:	Für LEADER besonders geeignete Maßnahmen, deren Mittelausstattung und quantifizierte Ziele _____	310

Tabellen Abbildungen

Abbildung 4:	Akteure bei der Abwicklung von LEADER-Förderungen _____	319
Tabelle 13:	Auswahlkriterien für LEADER _____	321
Abbildung 5:	Bottom-up-Verfahrensschritte bei LEADER-Förderungen _____	323
Abbildung 6:	Sieben Elemente der LEADER-Methode _____	334
Tabelle 14:	Drei Maßnahmen innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER _____	336
Abbildung 7:	Beteiligungsverhältnisse der RMK _____	339
Tabelle 15:	Ausschöpfungsgrad von LEADER 2007 bis 2013 ____	349
Tabelle 16:	Vergleich der LEADER-Mittel 2007 bis 2013 der überprüften Länder _____	353
Tabelle 17:	Bewilligungsquote von LEADER-Mitteln der überprüften Länder _____	354
Tabelle 18:	Verteilung der LEADER-Mittel auf LAG-Gemeinden _____	359
Tabelle 19:	Entwicklung der Anzahl der LAG seit 1995 und Größe der LAG _____	359
Abbildung 8:	Kärnten - Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010 _____	376
Abbildung 9:	Salzburg - Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010 _____	377
Abbildung 10:	Tirol - Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010 _____	378
Tabelle 20:	Anteil von Großprojekten (ab 200.000 EUR Bewilligungssumme) _____	379
Tabelle 21:	Kooperationsprojekte in Kärnten, Salzburg und Tirol _____	388

Tabellen Abbildungen



Tabelle 22:	Zahlungsdatenblätter - Evaluierungsdatenblätter _____	410
Tabelle 23:	Evaluierungsfeststellungen _____	413
Abbildung 11:	Frauenanteil nach Raumtypen _____	418

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM ...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
endg.	endgültig
ERH	Europäischer Rechnungshof
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EW	Einwohner
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar

Abkürzungen



i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
K	Kärnten
k.A.	keine Angabe
LAG	Lokale Aktionsgruppe(n)
LEADER	Liaison entre actions de développement rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur ländlichen Entwicklung)
LES	Lokale Entwicklungsstrategie
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut
LWG	Landwirtschaftsgesetz 1992
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OÖ	Oberösterreich
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde(n) (in Österreich der Rechnungshof)
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
Programm LE 07-13	Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013
PVL	Programmverantwortliche Landesstelle(n)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RMK	Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH
S	Salzburg
S.	Seite(n)
SVL	Schwerpunktverantwortliche Landesstelle(n)

Abkürzungen

T	Tirol
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel
Z	Ziffer(n)

Glossar



Glossar

Entwicklung des ländlichen Raums

Ziel der ländlichen Entwicklung ist, die Lebensbedingungen der Landbevölkerung zu verbessern. Im Rahmen der GAP bildet sie die zweite Säule.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Dabei handelt es sich um die Landwirtschaftspolitik der EU, die zwei sogenannte Säulen umfasst: die gemeinsamen Marktordnungen (erste Säule) und die Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule).

Gemeinschaftsinitiative

Gemeinschaftsinitiativen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Europäische Kommission selbst die Aktionsbereiche und Zielvorstellungen formuliert. Sie dienen als Ergänzung zu den Strukturfondsprogrammen.

Gesundheits-Check der GAP

Im Rahmen des Gesundheits-Checks überarbeitete die EU im Jahr 2008 die Regelungen der GAP, um sie den neuen Herausforderungen (wie Klimawandel) anzupassen.

Göteborg

Der Europäische Rat legte in seiner Tagung in Göteborg (15. bis 16. Juni 2001) die Leitprinzipien der GAP fest. Danach sollte die GAP einen Beitrag zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung leisten.

Lokale Aktionsgruppe (LAG)

Dabei handelt es sich um eine lokale Partnerschaft von Personen des öffentlichen und privaten Sektors, die für die Ausarbeitung einer lokalen Entwicklungsstrategie und die Projektauswahl zuständig ist.

LEADER

LEADER ist eine Förderungsschiene zur Finanzierung von innovativen Aktionen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Schwerpunkt 4 des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums). Gleichzeitig bezeichnet LEADER eine Methode zur Mobilisierung und Umsetzung von Entwicklungsinitiativen in lokalen ländlichen Gemeinschaften.

Lissabon-Strategie

Der Europäische Rat legte in seiner Tagung in Lissabon im Jahr 2000 die Lissabon-Strategie fest. Ziel war, die EU als wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu etablieren. Die Lissabon-Strategie wurde im Jahr 2010 von der Strategie „EUROPA 2020“ abgelöst.

Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums (Programm LE 07-13)

Ein vom EU-Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Umsetzung der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU.

Programmverantwortliche Landesstelle (PVL)

Dabei handelt es sich um eine im Amt der Landesregierung eingerichtete Stelle zur regionalen Umsetzung des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums.

Regional Governance

Darunter ist eine Form der gesellschaftlichen Steuerung auf regionaler Ebene (hier: im ländlichen Raum) gemeint, die auf längerfristigen netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors zur Bearbeitung von Aufgaben der regionalen Entwicklung beruht und damit kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure mit unterschiedlichen Handlungslogiken fördert.

Glossar



Schwerpunktverantwortliche Landesstelle (SVL)

Dabei handelt es sich um eine im Amt der Landesregierung eingerichtete Stelle zur regionalen Umsetzung des Schwerpunkts 4 LEADER des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

LEADER 2007 bis 2013

Die Mittel für LEADER 2007 bis 2013 (**423 Mill. EUR**) stiegen gegenüber der Vorperiode 2000 bis 2006 auf **das Vierfache**.

Die nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder für das „Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013“ – wovon LEADER einer von vier Schwerpunkten ist – betrug in der Programmperiode 2007 bis 2013 rd. 3.993 Mill. EUR. Sie war damit um 741 Mill. EUR (22,8 %) höher als von der EU für die vollständige Ausschöpfung der EU-Mittel gefordert. Von den 741 Mill. EUR entfielen 47 Mill. EUR auf LEADER. Eine Rechtsgrundlage für diesen freiwilligen nationalen Mehrbeitrag bestand nicht.

In der nationalen Kofinanzierung nicht enthalten – und im Programm 2007 bis 2013 nicht ausgewiesen – waren die finanziellen Beiträge der Gemeinden für LEADER in geschätzter Höhe von mindestens 100 Mill. EUR.

Eine Bewertung des Beitrags von LEADER zur Erreichung der Ziele des Programms sowie zu den Wachstums- und Beschäftigungszielen der EU war nur eingeschränkt möglich, da das System der inhaltlichen Bewertung und Evaluierung gravierende Schwächen aufwies:

- Die Strategiefindung erfolgte zum Teil erst nach der Programmierung.
- Die Zielformulierungen waren großteils zu allgemein und unverbindlich oder standen nicht in Relation zum geplanten Mitteleinsatz.
- Die Indikatoren waren – sofern überhaupt vorhanden – teils mangelhaft bzw. nicht geeignet.
- Die Verfahren zur Auswahl von lokalen Aktionsgruppen und deren Projekten gewährleisteten keine Selektion nach Qualität oder Prioritäten.

- Soll-Ist-Vergleiche waren im Monitoring nicht vorgesehen. Nur für rd. 50 % der LEADER-Projekte lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Evaluierungsdaten vor, deren Aussagekraft infolge mangelhafter Qualität und Plausibilität eingeschränkt war.
- Empfehlungen aus früheren Programmevaluierungen fanden nicht ausreichend Berücksichtigung.

Darüber hinaus stand die Umsetzung von LEADER teilweise im Widerspruch zu EU- und nationalen Vorgaben, etwa hinsichtlich:

- der eingeschränkten Bottom-up-Entscheidungsbefugnisse von LEADER-Regionen,
- der nicht ausreichenden Einbindung von Frauen und Jugendlichen,
- der für eine nachhaltige Wirkung zu geringen Anzahl von sektorübergreifenden Kooperationen und innovativen Lösungen für die Probleme im ländlichen Raum und
- schwerwiegender Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel und Prüfungsgegenstand

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Schwerpunkts 4 LEADER des aus nationalen und EU-Mitteln finanzierten „Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013“ (Programm LE 07–13) insbesondere hinsichtlich seines Beitrags zur Zielerreichung. (TZ 1)

Das „Programm LE 07–13“ diente der Umsetzung der strukturellen Maßnahmen der EU im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung des ländlichen Raums. Es bestand aus folgenden vier Schwerpunkten:

Schwerpunkt 1: Wettbewerb

Schwerpunkt 2: Umwelt

Schwerpunkt 3: Diversifizierung

Schwerpunkt 4: LEADER. (TZ 4, 5, 25)

Ab 2007 erfolgte die Umsetzung von LEADER in enger Verschränkung mit den drei übrigen thematischen Schwerpunkten des Programms. (TZ 9)

**LEADER im Kontext
der GAP-Reform**

Die GAP durchläuft seit mehr als zwei Jahrzehnten grundlegende Reformen, in deren Verlauf der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt von fast 75 % im Jahr 1985 auf ca. 40 % im Jahr 2013 sinken wird. In Österreich machten die für den gesamten Agrarbereich verausgabten EU-Mittel in Höhe von rd. 1,3 Mrd. EUR im Jahr 2009 rd. 72 % aller österreichischen EU-Rückflüsse (von insgesamt rd. 1,8 Mrd. EUR) aus. (TZ 3, 7)

Die erste Säule der GAP wird im Wesentlichen aus dem EU-Haushalt finanziert und umfasst Direktzahlungen (Betriebs- und Tierprämien), die an Auflagen für Umwelt- und Tierschutz sowie Lebensmittelsicherheit geknüpft wurden, sowie die noch verbliebenen Marktordnungsausgaben. (TZ 3)

Die zweite Säule der GAP umfasst Agrarstrukturmaßnahmen, die im Zuge der Reformen an Bedeutung gewannen. Zu diesem Zweck werden aus dem Europäischen Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie aus nationalen Mitteln (Kofinanzierung) mehrjährige Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert. 2007 wurde die bis dahin eigenständige Gemeinschaftsinitiative LEADER in diese Programme integriert. (TZ 4)

Österreich hatte im Jahr 2009 deutlich höhere GAP-Ausgaben für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) als der EU-27-Durchschnitt (rd. 44 % im Gegensatz zu rd. 24 % innerhalb der EU-27), wengleich immer noch rd. 56 % seiner GAP-Ausgaben auf Direktzahlungen (rd. 53 %) und marktbezogene Maßnahmen (rd. 3 %) (beide erste Säule) entfielen. (TZ 6)

Im Vergleich der 27 EU-Mitgliedstaaten kommt der zweiten Säule in Österreich – vor allem bei Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung – ein sehr hohes Gewicht zu. (TZ 6, 7)

LEADER in Österreich

Österreich nahm seit dem EU-Beitritt 1995 an den LEADER-Programmen teil und konnte dabei auf bereits vorhandene Strukturen und Erfahrungen im Bereich der Entwicklung ländlicher Regionen aufbauen. (TZ 8)

Kurzfassung

Strategische Vorgaben der EU für die nationalen Programme LE 07–13

In der Programmperiode 2007 bis 2013 betragen die LEADER-Mittel für Österreich insgesamt (EU und national) rd. 423 Mill. EUR. Dies entspricht dem Vierfachen des Mittelvolumens der Vorperiode 2000 bis 2006. (TZ 9)

Auf Grundlage der Vorgaben und strategischen Leitlinien der EU waren von den Mitgliedstaaten nationale Strategiepläne als Basis für die Programme LE 07–13 zu erarbeiten. (TZ 10)

Die drei strategischen Zielvorgaben der EU für die Entwicklung des ländlichen Raums umfassten die EU–Lissabon- und Göteborg-Ziele (Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit), die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und die Erschließung des endogenen Potenzials der ländlichen Gebiete. Aus diesen Zielvorgaben wurden vier Schwerpunkte abgeleitet:

1. Wettbewerbsfähigkeit,
2. Umwelt,
3. Lebensqualität und Diversifizierung sowie
4. Aufbau lokaler Kapazitäten (LEADER). (TZ 12)

Nationaler Strategieplan und Programm LE 07–13

Während der Prozess der Programmerstellung in Österreich bereits im zweiten Halbjahr 2004 anlief, begann die Ausarbeitung des Nationalen Strategieplans erst im Jänner 2006. Der Nationale Strategieplan konnte seine Funktion als wesentliches Grundlagendokument für die Programmerstellung nur mangelhaft erfüllen. Das BMLFUW übermittelte den Nationalen Strategieplan erst sieben Monate nach Programmbeginn (1. Jänner 2007) an die Europäische Kommission. (TZ 14)

Im Nationalen Strategieplan fehlte eine Quantifizierung der Hauptziele der vier Schwerpunkte. Die Basisdaten waren von mangelnder Aktualität. (TZ 16) Erst im Zuge der Aktualisierung des Nationalen Strategieplans 2009 kam das BMLFUW dem Erfordernis der Quantifizierung ansatzweise nach und legte pro Schwerpunkt Indikatoren und Zielwerte für 2013 fest. Dabei war die Herangehensweise wenig ambitioniert: Das BMLFUW legte in Bezug auf Schwerpunkt 4 LEADER den Hauptindikator „Entwicklung von lokalen Aktionsgruppen (LAG)“ fest und versah ihn mit einem Zielwert, der bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung aller antragstellenden 86 LAG erreicht war. (TZ 18)

Der Nationale Strategieplan wurde in Österreich durch ein einziges bundesweites Programm umgesetzt, das Programm LE 07–13. (TZ 20)

Das BMLFUW reichte den Programmentwurf im Jänner 2007 bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung ein. Eine Vorlage des Programms an den Ministerrat oder an den Nationalrat erfolgte nicht. Auch in den drei überprüften Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol gab es weder Landesregierungsbeschlüsse zur Programmvorlage noch diesbezügliche Vorlagen an die Landtage. Regionale EU-Strukturfondsprogramme wurden dagegen erst nach Beschluss des Ministerrats und der jeweiligen Landesregierung bei der Europäischen Kommission eingereicht. (TZ 22)

In ihrer Stellungnahme (189 Fragen) zum Programmentwurf verlangte die Europäische Kommission umfangreiche Überarbeitungen insbesondere des Schwerpunkts 2 (Umwelt) und eine durchgängige Quantifizierung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bei allen Maßnahmen als Voraussetzung für die Bewertung des Fortschritts, der Effizienz und Wirksamkeit der Programme. Das überarbeitete Programm LE 07–13 wurde von der Europäischen Kommission am 25. Oktober 2007 genehmigt. Trotz der intensiven Vorarbeiten war erheblicher inhaltlicher Überarbeitungsbedarf aufgetreten, der die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission maßgeblich verzögerte. Die nationalen Sonderrichtlinien zur Umsetzung des Programms wurden im Dezember 2007 – beinahe ein Jahr nach Beginn der Programmperiode – erlassen. Förderungsanträge für die Periode 2007 bis 2013, die bereits ab 1. Jänner 2007 gestellt wurden, konnten erst nach Vorliegen der Sonderrichtlinien erledigt werden. Der dadurch verursachte Rückstau führte zu keiner nachhaltigen Beeinträchtigung der Programmumsetzung. Österreich lag bei der Umsetzung im EU-Vergleich (Stand August 2010) im Spitzfeld. (TZ 23, 24)

Finanzielle Ausstattung des Programms LE 07–13

Das von der Europäischen Kommission genehmigte Programm sah für den Zeitraum 2007 bis 2013 öffentliche Mittel der EU, des Bundes und der Länder in Höhe von 7,82 Mrd. EUR vor. Im Zuge von Programmänderungen stieg dieser Betrag auf 8,02 Mrd. EUR. (TZ 28)

Der Großteil der öffentlichen Mittel (72,5 %) entfiel auf den Schwerpunkt 2 (Umwelt). Der Schwerpunkt 1 (Wettbewerb) erhielt 13,4 % und der Schwerpunkt 3 (Diversifizierung) 6,9 % der Mittel. Auf den Schwerpunkt 4 (LEADER) entfielen 5,3 %. (TZ 28, 29)

Kurzfassung

Nationale
Kofinanzierung

Die Landesagrarreferentenkonferenz beschloss im Oktober 2006 eine nationale Kofinanzierung von zumindest 50 %. Diese politische Übereinkunft wurde irreführend als nationales „Verdoppelungserfordernis“ zur vollständigen Ausschöpfung der EU-Mittel kommuniziert. Gemäß EU-Vorgaben war eine nationale Kofinanzierung im Ausmaß von nur 44,7 % (Mischsatz) erforderlich. Nach der dritten Programmänderung betrug die nationale Kofinanzierung jedoch 49,8 % (Mischsatz). (TZ 31)

In absoluten Beträgen belief sich die nationale Kofinanzierung auf rd. 3.993 Mill. EUR, obwohl zur EU-konformen vollständigen Ausschöpfung der EU-Mittel nur rd. 3.252 Mill. EUR erforderlich gewesen wären. Der nationale Mitteleinsatz des Bundes und der Länder war damit um 741 Mill. EUR (22,8 %) höher als von der EU gefordert. Davon entfielen 47 Mill. EUR auf LEADER. (TZ 31)

Es lag weder ein Ministerratsvortrag noch eine Rechtsgrundlage für diesen freiwilligen nationalen Mehrbeitrag vor, was mit dem Gebot der Nachvollziehbarkeit der budgetären Folgen von öffentlichen Maßnahmen und mehrjährigen Verpflichtungen auf die öffentlichen Haushalte sowie mit der Budgethoheit der allgemeinen Vertretungskörper in Konflikt stand. (TZ 31)

In der nationalen Kofinanzierung nicht enthalten – und im Programm LE 07–13 nicht ausgewiesen – waren die finanziellen Beiträge der Gemeinden für LEADER in geschätzter Höhe von mindestens 100 Mill. EUR. (TZ 31)

Dotierung der
Maßnahmen

Die Aufteilung der Gesamtmittel auf die Maßnahmen der vier Schwerpunkte oblag den Mitgliedstaaten. Der vom BMLFUW in Abstimmung mit den Bundesländern erarbeitete und von der Landesagrarreferentenkonferenz am 6. Oktober 2006 beschlossene Vorschlag bildete die Grundlage für die im Programm LE 07–13 enthaltene indikative Mittelaufteilung. (TZ 32)

Mit den für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) sollten zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung insgesamt 790 Netto-Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden. Je nach Maßnahme ergaben sich Beträge von 60.000 EUR bis zu 2,11 Mill. EUR pro Arbeitsplatz, ohne dass für die Differenzierung eine sachliche Begründung gegeben wurde. Im Zuge der dritten Programmänderung erhöhten sich die verfügbaren Mittel für diese Maßnahmen um 8,8 % (bzw. rd. 64,3 Mill. EUR). Der Indikator „geschaffene Netto-Vollzeitar-

beitsplätze“ wurde jedoch bei keiner Maßnahme angepasst. Auch alle anderen quantifizierten Indikatoren blieben bei fünf der zehn Maßnahmen unverändert. Die Dotierung einzelner Maßnahmen stand in keinem nachvollziehbaren sachlichen Zusammenhang zu den angestrebten quantifizierten Zielen. (TZ 34)

Im Vergleich zur Vorperiode wurde mit dem vierfachen Mitteleinsatz nicht einmal eine Verdoppelung der neuen Arbeitsplätze angestrebt. (TZ 152)

Dotierung der
Länderanteile pro
Maßnahme

Nach der Festlegung und Dotierung der Maßnahmen legte das BMLFUW im Oktober 2006 – mit Zustimmung der Landesagrarreferenten der Bundesländer – die Länderanteile pro Maßnahme indikativ fest. Die LAG starteten zu diesem Zeitpunkt erst die Erarbeitung ihrer lokalen Entwicklungsstrategien. Ein Abgleich der top-down geplanten Maßnahmenbudgets mit den bottom-up ermittelten Budgetprioritäten der LAG fand nicht statt. Die maßnahmenbezogene (top-down) Finanzplanung der drei thematischen Schwerpunkte (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) stand in einem Spannungsverhältnis zur strategiebezogenen (bottom-up) Herangehensweise der LAG. (TZ 35)

Monitoring durch
das BMLFUW

Das Monitoring der Finanzplanung erfolgte durch einen einzigen Mitarbeiter des BMLFUW im Wege einer – aufgrund ihrer Untergliederung nach Schwerpunkten, Maßnahmen, Jahren und Ländern – äußerst umfangreichen und durch Verknüpfungen in sich komplexen, unübersichtlichen und fehleranfälligen Excel-Tabelle. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war eine gesamthafte Betrachtung der Finanzplanungstabelle nur durch Projektion auf Leinwand möglich. Eine Verknüpfung (Soll-Ist-Vergleich) der indikativen Planungsdaten mit den Auszahlungsdaten bestand nicht. Mangels stabiler Basiswerte erwies sich dieses Verfahren zur Gesamtsteuerung der Planung und Umsetzung als wenig praktikabel. (TZ 36)

Das BMLFUW kam seiner Sorgfaltspflicht zur Gewährleistung der Datenerfassung für LEADER und Verfügbarkeit von ausreichend quantitativem und qualitativem Datenmaterial für eine ordnungsgemäße Begleitung und Bewertung der LEADER-Umsetzung nicht ausreichend nach und verabsäumte es, die Anforderungen an die Agrarmarkt Austria (AMA), die mit der Periode 2007 bis 2013 erstmals für LEADER Zahlstellenzuständigkeit erlangte, zu spezifizieren. (TZ 50)

Kurzfassung

Rolle der AMA in Bezug auf LEADER

Die AMA als Zahlstelle übertrug die Bewilligungsfunktion für LEADER-Projekte auf Basis von Verwaltungsübereinkommen bzw. Verträgen an 24 zwischengeschaltete Stellen (Stellen des Bundes und der Länder, Landes-Landwirtschaftskammern sowie Förderungsstellen). (TZ 39)

Von der Übertragung ausgeschlossen waren jene Förderungsanträge, bei denen eine zwischengeschaltete bewilligende Stelle selbst als Förderungswerber auftrat sowie im Falle der Beherrschung von Unternehmen durch „finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen“ seitens der Länder. Insbesondere bei Naturschutzprojekten verließ sich die AMA inhaltlich auf die fachliche Aufbereitung der Fachabteilungen des Landes, wodurch die Bewilligungsfunktion der AMA bei diesen Projekten einen überwiegend formalen Charakter annahm. (TZ 40)

LEADER-Projektauswahl

Die Kriterien für die Auswahl von LEADER-Projekten wurden vom BMLFUW erst nach Urgenz der Europäischen Kommission verspätet vorgelegt. Das zunächst anspruchsvollere Auswahlverfahren wurde im Zuge einer Änderung der Sonderrichtlinie aufgeweicht: Es war nicht mehr erforderlich, die Projektauswahlkriterien vollständig zu erfüllen, es reichte bereits die Erfüllung eines Kriteriums. Damit war eine qualitätsvolle und transparente Projektauswahl nach Prioritäten nicht gewährleistet. (TZ 43, 44)

Begleitausschuss

Der Abstimmungsmodus im – zur Unterstützung der Umsetzung des Programms LE 07-13 eingerichteten – Begleitausschuss räumte den programmfinanzierenden Stellen de facto das alleinige Entscheidungsrecht ein, was dem von der EU vorgegebenen Partnerschaftsprinzip nicht gerecht wurde. Das BMLFUW informierte den Begleitausschuss über den vierten Programmänderungsantrag erst nach dessen Übermittlung an die Europäische Kommission. Die Steuerung und Überwachung der Erreichung der qualitativen Ziele von LEADER durch den Begleitausschuss war nicht hinreichend erkennbar. (TZ 53, 54)

Organisation der schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (SVL)

Mitarbeiter der für LEADER verantwortlichen Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung übten gleichzeitig Aufsichtsratsfunktionen in der 2006 gegründeten Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH (RMK) aus, die das LAG-Management für vier der insgesamt fünf LEADER-Regionen in Kärnten besorgte. Die RMK stand zu 60 % im Eigentum des Landes Kärnten. Der Gesell-

schaftsvertrag sicherte dem Land Kärnten ein umfassendes Durchgriffsrecht mit Bezug auf Geschäftsführung, Personalauswahl und Budget. Dies stand im Widerspruch zum Bottom-up-Konzept von LEADER. Der Aufgabenbereich der RMK umfasste in intransparenter Weise Projektträgerschaften der RMK für eigene Förderungsprojekte (zur Eigenfinanzierung) wie auch Projektkontrolltätigkeiten. (TZ 61 bis 64)

Innerhalb der RMK kam es zeitweise zu unzulässigen Vermengungen von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen, das Konkurrenzverbot wurde nicht beachtet. (TZ 65)

Zur Finanzierung des LAG-Managements schloss jede der fünf Kärntner LAG ab Sommer 2008 mit der SVL Kärnten aus LEADER geförderte Zweijahresverträge ab. Die RMK als Auftragnehmerin von vier Kärntner LAG war (indirekt) Begünstigte dieser LEADER-Mittel, wiewohl sie als mehrheitlich im Landeseigentum stehende Gesellschaft aufgrund der Vorgaben der LEADER-Sonderrichtlinie als Förderungsempfänger nicht in Betracht kam. Die SVL Kärnten genehmigte die Förderungsverträge, obwohl dem Land durch seine Mehrheitseigentümerschaft an der RMK zugleich Förderungsempfängerstatus zukam. Die AMA hinterfragte diese Konstruktion ungeachtet der schwerwiegenden rechtlichen Mängel nicht. (TZ 66)

Die RMK erhielt den Auftrag zur Durchführung des LAG-Managements für vier LEADER-Regionen Anfang 2007 nach einem europaweiten Ausschreibungsverfahren, das rechtlich problematische Aspekte aufwies, weil die den öffentlichen Auftraggeber vertretende Person, die in einem Angestelltenverhältnis zur alleinigen Interessentin stand, befangen war. (TZ 67)

In Salzburg fand zwischen den mit LEADER befassten Abteilungen des Amtes der Landesregierung kaum ein fachlicher Austausch über Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums statt. (TZ 68) Der Leiter der SVL übte seine Funktion nur halbtags aus. Die Abteilung verfügte über sehr knappe Personalkapazitäten und eine unzulängliche EDV-Ausstattung. (TZ 69)

In Tirol kooperierten die Fachabteilungen des Amtes der Landesregierung sektorübergreifend in Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums. Die Wahrnehmung der Funktion der SVL durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung, die mit den anderen Fachabteilungen der Landes-

Kurzfassung

verwaltung eng kooperierte, war beispielgebend für die Umsetzung des LEADER-Konzepts. (TZ 70)

Verfügbare LEADER-Mittel und deren Ausschöpfung

Bei gesamthafter Betrachtung von LEADER blieb Salzburg mit einem Genehmigungsgrad von 58 % per Ende 2010 deutlich hinter den Ländern Kärnten und Tirol zurück, die mit 76 % bzw. 79 % über dem – auch im EU-Vergleich sehr hohen – österreichweiten Durchschnitt von 74 % lagen. Unter der Annahme einer aliquoten Verteilung der Programmmittel über die siebenjährige Programmlaufzeit lag Salzburg allerdings immer noch geringfügig über vier Siebtel der indikativen Programmmittel. Auch ein Vergleich der einzelnen Maßnahmendotierungen des Schwerpunkts 4 LEADER mit der tatsächlichen Inanspruchnahme ergab teilweise große Unterschiede zwischen den überprüften Ländern. So bewilligte Tirol mehr als das Dreifache der geplanten Mittel für die Maßnahme 412 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie – Umwelt), während Kärnten und Salzburg diese Maßnahme entgegen der Planung bislang nicht umsetzten. Kärnten und Tirol erreichten bei der Maßnahme 421 (gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit) weit über dem österreichischen Schnitt liegende Genehmigungsgrade, Salzburg blieb deutlich darunter. (TZ 71)

Zuständigkeit der Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (SVL) für LEADER-Mittel

In Kärnten nahmen die beiden für die LEADER-Mittel zuständigen Landesabteilungen ihre Aufgaben strikt getrennt voneinander wahr. Die SVL Kärnten hatte keinen Gesamtüberblick über den Genehmigungsstand. (TZ 72)

Die SVL Salzburg verfügte nur über ein vergleichsweise geringes maßnahmenungebundenes Kofinanzierungsvolumen für LEADER-Projekte. (TZ 73)

Die SVL Tirol verfügte als einziges der überprüften Länder über einen eigenen Budgetansatz, dessen Dotierung durch interne Umschichtung erfolgte. (TZ 74)

LEADER-Umsetzung

Auswahl der LEADER-Regionen

Die Auswahlfreiheit der LAG und das Bottom-up-Prinzip wurden durch ein System der Vorab-Reservierung von Mitteln für bestimmte Maßnahmen oder Projekte in allen überprüften Ländern eingeschränkt. Die Europäische Kommission kritisierte diese Praxis. (TZ 76, 77)

Das BMLFUW akzeptierte in einem wettbewerblichen Verfahren zur Auswahl der LEADER-Regionen alle 86 Einreichungen, obwohl das Auswahlgremium zum Teil erhebliche Mängel bei der Erfüllung der Qualitätskriterien feststellte. (TZ 79, 81)

Damit konnte LEADER auf einer Fläche von 88 % des Bundesgebietes umgesetzt werden. Eine Fokussierung auf strukturschwächere Regionen erfolgte nur in Tirol. (TZ 82)

Das Land Kärnten versuchte die Bewerbung einer fünften LAG zu verhindern, musste diese, da sie im Einklang mit den Vorgaben der EU stand, schlussendlich jedoch zur Kenntnis nehmen. (TZ 83)

Lokale Entwicklungsstrategien

Während in Tirol und Kärnten landesweite, auf Experten- bzw. Bürgerbeteiligung ruhende Entwicklungsstrategien den Rahmen für die lokalen Entwicklungsstrategien der LAG bildeten, gab es in Salzburg keinen vergleichbaren Prozess bzw. Bezugsrahmen. (TZ 84)

Die überprüften Länder legten ihren LAG mit unterschiedlichem Nachdruck Themen und Vorhaben nahe, die in den lokalen Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden sollten. Dies verringerte den Gestaltungsspielraum der LAG, im Rahmen der Programmziele spezifische, innovative und sektorübergreifende Lösungen für die jeweilige LEADER-Region eigenverantwortlich vorzuschlagen. (TZ 86)

Finanzierung und Management der LAG

Die Länder forderten unterschiedlich hohe Eigenmittelanteile der LAG. Diese betragen für Kärnten 35 %, während Salzburg und Tirol 40 % ansetzten. Die LAG-Eigenmittel wurden von den in der LAG zusammengeschlossenen Gemeinden aufgebracht. (TZ 88) Das Land Kärnten ersetzte jenen vier LAG, die die RMK mit der Durchführung des LAG-Managements beauftragt hatten, den 35 %igen Eigenmittelanteil im Wege einer Gutschrift seitens der GmbH. (TZ 89)

Die LAG-Managements in den überprüften Ländern unterschieden sich hinsichtlich ihres Funktionsverständnisses. Am einen Ende des Spektrums fand sich ein Verständnis von LAG-Management, das dem eines vor Ort tätigen Förderungsvermittlungsbüros an der Schnittstelle zwischen Förderungswerbern und verschiedenen Förderungsstellen entsprach. Am anderen Ende des Spektrums stand

Kurzfassung

das LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Rahmen eines regionalen Kapazitätsaufbaus (Regional Governance) zur Bündelung regionaler Entwicklungsaktivitäten, Stärkung der Handlungsfähigkeit ländlicher Regionen und Mobilisierung brachliegender Potenziale. Das Verständnis von LAG-Management als vorgelagerte Förderungsstelle fand sich in unterschiedlicher Ausprägung in allen drei Ländern, am stärksten in Salzburg. Auch das Verständnis von LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Sinne von Regional Governance war in allen drei Ländern vorhanden, am deutlichsten in Tirol. (TZ 96, 97)

Bottom-up-Konzept

In allen überprüften Ländern wurde zwischen echten (bottom-up) und unechten (top-down) LEADER-Projekten unterschieden. Unechte LEADER-Projekte waren regelmäßig Wegebauten, Waldsanierungen, Naturschutz und Ähnliches. Etwa 65 % der bewilligten Mittel entfielen auf zumeist eher große agrarische Projekte, die von den Förderungsstellen top-down an die LAG herangetragen wurden. Generell waren die bewilligten Förderungssummen pro unechtes LEADER-Projekt vergleichsweise hoch. Die Bandbreite der durchschnittlichen Förderungsbewilligungen der Wegebauprojekte erstreckte sich beispielsweise von rd. 283.000 EUR (Kärnten) über rd. 346.000 EUR (Tirol) bis rd. 540.000 EUR (Salzburg) und jene der landwirtschaftlichen Großprojekte von rd. 456.000 EUR (Salzburg) über rd. 688.000 EUR (Tirol) bis rd. 724.000 EUR (Kärnten). Auf Großprojekte mit bewilligten Förderungsbeträgen von mehr als 200.000 EUR entfielen in Kärnten rd. 70 %, in Salzburg rd. 65 % und in Tirol rd. 63 % aller Förderungsbewilligungen. Die verantwortlichen Stellen der Länder begründeten diese Praxis, die im Widerspruch zu den EU-Vorgaben stand, mit der Notwendigkeit, die LEADER-Mittel auszuschöpfen. (TZ 102 bis 106)

Integrierte und multisektorale Aktionen

In der bisherigen LEADER-Umsetzung zeigte sich ungeachtet der multisektoralen Inhalte der lokalen Entwicklungsstrategien eine deutliche Dominanz des landwirtschaftlichen bzw. agrarnahen Sektors. Daneben erlangte – bereits mit sehr großem Abstand – der Sektor Tourismus noch Bedeutung, auf den jeweils etwa 10 % der bewilligten Mittel in den überprüften Ländern entfielen. Kleingewerbe und sonstige Dienstleistungen spielten dagegen kaum eine Rolle. Die überprüften Länder nutzten den bestehenden Spielraum

für Verknüpfungen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder umweltrelevanten Akteuren und Sektoren kaum oder schränkten ihn sogar ein. (TZ 108)

Innovation

Ein Anteil an Projektideen, darunter möglicherweise auch innovative Projektvorschläge, wurde bereits in der Phase der (informellen) Vorab-Beurteilung ausgeschieden. Weder das BMLFUW noch die überprüften Länder erhoben systematisch die Gründe dafür. Damit unterblieb auch eine Abklärung allfälliger struktureller Unterschiede in der Unterstützung innovativer Projektideen einerseits und maßnahmenkonformer Projektvorschläge andererseits oder eine Abklärung systembedingter Barrieren etwa bei der Aufbringung der Eigen- und Kofinanzierungsmittel. (TZ 47, 111)

Die geringe Anzahl an innovativen Projekten und deren geringes finanzielles Volumen lässt – ungeachtet der hohen Qualität einzelner Projekte – kaum nachhaltige Effekte für den ländlichen Raum erwarten. Ein großer Teil der im Rahmen von LEADER geförderten Projekte war konventioneller Natur und unterschied sich nicht von jenen Projekten, die auch ohne LEADER im Rahmen der definierten Maßnahmen des Programms LE 07–13 realisiert wurden. (TZ 112)

Kooperation

Bis Ende 2010 gab es österreichweit nur eine geringe Anzahl von Kooperationsprojekten (gemeinsame Projekte mehrerer LAG sowie grenzüberschreitende Kooperationen). Das diesbezügliche Förderungsvolumen betrug bis dahin rd. 4,6 Mill. EUR, wobei der Anteil Kärntens (5,6 %) und Tirols (2,5 %) an den gesamten LEADER-Förderungszusagen im Vergleich zu jenem Salzburgs (0,3 %) überdurchschnittlich hoch war. (TZ 114)

Ein von Kärnten gefördertes grenzüberschreitendes Kooperationsprojekt wies ein Finanzierungsverhältnis von 40 : 1 (Kärnten : Slowenien) auf. Der Kooperationsgehalt war dadurch unzureichend erfüllt. Ebenso im Widerspruch zur LEADER-Kooperationsidee stand die in Kärnten vorgefundene Praxis der Finanzierung von LAG-Management-Aufgaben im Rahmen von LEADER-Kooperationsprojekten. (TZ 116, 117)

Kurzfassung

Salzburg wies bis Ende 2010 nur zwei Kooperationsprojekte auf. Darüber hinaus beteiligte sich Salzburg allerdings an zwei LAG in benachbarten Bundesländern. (TZ 118)

Interessenkonflikte

Die für das LEADER-Konzept charakteristische Einbeziehung der maßgeblichen Stakeholder einer Region in eine LAG barg das Risiko von Interessenkonflikten. (TZ 121)

Die von der Europäischen Kommission im Oktober 2007 genehmigte Erstfassung des Programms LE 07-13 traf keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten. Ebenso wenig formulierte die Sonderrichtlinie LEADER – auch in ihrer aktualisierten Fassung vom 8. Juli 2009 – Vorgaben dazu. Die im Jahr 2009 aktualisierte dritte Programmfassung vermerkte, dass bei der Übertragung der Bewilligungsfunktion an die zwischengeschalteten Stellen darauf Bedacht genommen worden sei, jeglichen Verdacht auf Befangenheit und Interessenkollision schon im Vorfeld auszuräumen. Die überprüften Länder bestätigten der AMA gegenüber schriftlich, dass „für sensible Bereiche“ eine verstärkte Dienstaufsicht vorgesehen war und Interessenkonflikte der einzelnen Mitarbeiter ausgeschlossen waren. Im Frühjahr 2010 legten das BMLFUW und die SVL der Bundesländer im Rahmen einer Sitzung Vorgangsweisen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten von LAG-Vorständen und LAG-Managern fest. (TZ 123, 124, 133)

Fälle von Unvereinbarkeit und Interessenkonflikten fanden sich dennoch. So kam es insbesondere zur Vermengung von Auftraggeber-/Auftragnehmer- und Förderungsgeber-/Förderungsnehmerfunktionen mit typischen Merkmalen von In-sich-Geschäften sowie zur mangelhaften Abgrenzung zwischen Aufgaben des LAG-Managements und privater Unternehmertätigkeit. (TZ 125, 127 bis 131)

Ein weiterer Fall betraf die Verletzung der Pflichten als Förderungsgeber durch die bewusste Anerkennung von nicht förderungsfähigen Kosten. (TZ 127)

Überdies wurden in einzelnen Fällen rechtswidrig Fördermittel genehmigt und Bundesmittel in Anspruch genommen. (TZ 66, 129)

Die AMA zeigte wenig Problembewusstsein und führte auch nach Hinweisen des RH keine eigenen Erhebungen zur Abklärung potenzieller Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte durch. (TZ 134)

Evaluierungen

Monitoring und Evaluierung wurden zum Teil nur als formale Anforderungen der EU wahrgenommen, nicht im Sinn von Wirkungsorientierung und institutionellem Lernen. Die Evaluierungskultur im BMLFUW war mit Bezug auf die Auftraggeberrolle, die Organisation und den Umgang mit Evaluierungsergebnissen verbesserungsfähig. Nur in Tirol waren den LAG-Managern die Ergebnisse von Evaluierungen der Vorperiode und die Schlussfolgerungen bekannt. Aus den Evaluierungsberichten der Vorperioden wurden für die neue Programmperiode nur teilweise und relativ schwache handlungsanleitende Schlussfolgerungen gezogen. (TZ 136 bis 138, 151)

Die gegenüber der Vorperiode vorgenommenen Maßnahmen zur Verbesserung des Datenerfassungs- und Kontrollsystems reichten bislang nicht aus, um eine qualitätsvolle Evaluierung der Ergebnisse und Auswirkungen des Programms zu gewährleisten. (TZ 140) Die AMA-Datenbank bildete die Vielfalt von LEADER-Projekten nur unzulänglich ab und wies in mehrfacher Hinsicht Mängel auf: Sie erfasste keine Soll-Daten, so dass ein Soll-Ist-Vergleich nicht möglich war; die Führung der LAG-Klientennummern war fehlerhaft; die Plausibilitätskontrollen gewährleisteten nicht die Vermeidung bzw. Behebung von Mängeln; die geringe Aussagekraft von Projektiteln erschwerte die Interpretation der Daten und die Evaluierung der LEADER-Aktivitäten; eine Verknüpfung von sachlich verbundenen Projekten erfolgte nicht. (TZ 141 bis 146) Die bewilligenden Stellen füllten die Evaluierungsblätter großteils mangelhaft und verspätet. (TZ 147) Die Ziele und Indikatoren auf Projektebene waren zudem so allgemein formuliert, dass sie für alle Projekte und ländlichen Regionen gelten konnten bzw. keine Steuerungsfunktion erfüllten. (TZ 148)

Die Evaluierung im Sinn einer Erfassung indirekter Wirkungen ist in einem heterogenen Kontext wie hier unbestritten schwierig, zumal jede Maßnahme vielfältige bzw. teilweise erst längerfristig erkennbare Wirkungen entfalten kann. Durch verstärkten fachlichen Austausch über Methoden der Wirkungsevaluierung, systematische Qualitätskontrolle der Evaluierungsberichte vor Abnahme und Peer Review-Verfahren könnte die Evaluierung verbessert werden. (TZ 150)

Kurzfassung**Berücksichtigung der
Anliegen von Frauen**

Im Jahr 2010 beauftragte das BMLFUW eine Halbzeitbewertung zur Umsetzung von LEADER in den Jahren 2007 bis 2009. Die kritischen Feststellungen und Empfehlungen dieser Halbzeitbewertung deckten sich weitestgehend mit den Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen des RH. (TZ 154)

Das Programm LE 07-13 behandelte das Thema der Gleichstellung und Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum unzulänglich und unsystematisch, auch aufgrund der mangelhaften Analysen im Vorfeld der Programmerstellung. Anstatt das Thema als integralen Bestandteil des Programms abzubilden, fand es keinen Niederschlag in den Prioritäten, Schwerpunkten und Maßnahmen sowie in der indikativen Mittelaufteilung des Programms. (TZ 157)

Die BMLFUW-seitige Ablehnung von Kinderbetreuungsprojekten als LEADER-Projekte ignorierte die Möglichkeiten aus dem weiten Spielraum in LEADER. (TZ 158)

In den LEADER-Gremien waren Frauen entgegen den EU-Vorgaben unterrepräsentiert. Wirksame Aktivitäten und bewusstseinsbildende Maßnahmen zur Gegensteuerung wurden bislang – ungeachtet mehrerer parlamentarischer Entschlüsse und Empfehlungen der § 7-Kommissionen – nicht in ausreichendem Maß gesetzt. Bei einigen LAG in Salzburg und Kärnten wurden Frauen verstärkt in die Projektauswahlgremien aufgenommen, um ihre formal geringe Repräsentanz auszugleichen und die Berücksichtigung ihrer Anliegen in der Projektauswahl zu gewährleisten. (TZ 160 bis 162)

Das Programm LE 07-13 bzw. die Sonderrichtlinie LEADER setzten keine positiven Anreize für Projekte von bzw. für Frauen. Entgegen den Intentionen des Programms LE 07-13 blieb die Anzahl sozial innovativer Projekte gering. Allfällig bestehende Hemmnisse für solche Projekte wurden nicht systematisch untersucht. (TZ 163)

Unbare Eigenleistungen wurden ungeachtet der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors gemäß der Sonderrichtlinie LEADER nur bei Investitionsprojekten anerkannt, was organisationsintensive Projekte benachteiligte. (TZ 164)

Knapp die Hälfte der insgesamt 21 LAG der überprüften Länder wies vergleichsweise anspruchsvolle Strategien zum Thema Gender Mainstreaming und Chancengleichheit auf. Bei einem Viertel dieser 21 LAG spiegelten ihre lokalen Entwicklungsstrategien dagegen ein



Kurzfassung

BMLFUW**LEADER 2007 bis 2013**

nur sehr geringes Problembewusstsein zum Thema Gleichstellung und Chancengleichheit im ländlichen Raum wider. Obgleich die formalen Anforderungen teilweise nicht erfüllt waren, bewilligte das BMLFUW auch diese LAG. (TZ 165)

Kenndaten zu LEADER als Schwerpunkt 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013 (LE 07–13)

Rechtsgrundlagen (Auszug)

EU-Recht

- Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), ABl. Nr. L 209 vom 11. August 2005.
Mit dieser Verordnung wurde ein einheitlicher Rechtsrahmen für die Finanzierung der Ausgaben im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geschaffen, dazu wurden zwei Fonds, nämlich der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), eingerichtet.
- Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. Nr. L 277 vom 21. Oktober 2005
- Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013), ABl. Nr. L 55 vom 25. Februar 2006
- Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. Nr. L 368 vom 23. Dezember 2006
- Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, ABl. Nr. L 368 vom 23. Dezember 2006
- Verordnung (EG) Nr. 484/2009 der Kommission vom 9. Juni 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006, ABl. Nr. L 145 vom 10. Juni 2009
- Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Buchführung der Zahlstellen, der Ausgaben- und Einnahmenerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben im Rahmen des EGFL und des ELER, ABl. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006
- Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER, ABl. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006

Österreichisches Recht

- Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992), BGBl. Nr. 1992/375 i.d.g.F.
- Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle „Agrarmarkt Austria“ (AMA-Gesetz 1992), BGBl. Nr. 376/1992 i.d.g.F.
- Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013 (LE 07–13), genehmigt mit Entscheidung der Europäischen Kommission K(2007) 5163 vom 25. Oktober 2007; zuletzt geändert mit Entscheidung K(2009) 10217 vom 14. Dezember 2009
- Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013 „LEADER“; BMLFUW-LE.1.1.23/0019-II/6/2007, in Kraft getreten am 5. Dezember 2007
- Weitere Sonderrichtlinien zur Umsetzung von Maßnahmen im Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013
- diverse Landesrichtlinien als Basis für die Landesförderung

Behörden				
Zentral verantwortlich	BMLFUW/Abteilung II/6 (als Verwaltungsbehörde) BMLFUW/Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision (als bescheinigende Stelle) AMA (als Zahlstelle)			
Delegierte bewilligende Stellen	Ämter der Landesregierungen Landes-Landwirtschaftskammern ausgewählte Förderungseinrichtungen (z.B. ERP-Fonds, Kommunal-kredit Public Consulting GmbH) für Förderungen zuständige Stellen des BMLFUW sowie anderer Bundesministerien			
Finanzielle Dotierung des Österreichischen Programms LE 07-13 ¹				
Schwerpunkt	EU-Mittel	Bundes- und Landesmittel	Öffentliche Mittel gesamt	Schwerpunktanteil am Programm
	in Mill. EUR			in %
Schwerpunkt 1	539,6	532,0	1.071,6	13
Schwerpunkt 2	2.918,5	2.899,3	5.817,8	73
Schwerpunkt 3	277,0	272,7	549,7	7
Schwerpunkt 4 LEADER	214,1	208,9	423,0	5
Technische Hilfe	76,4	80,4	156,8	2
Insgesamt	4.025,6	3.993,3	8.018,9	100
Indikative Mittelaufteilung und Auszahlungen 2007-2010 innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER nach Maßnahmen				
Maßnahmen (M)	Öffentliche LEADER-Mittel gesamt ²	LEADER-Auszahlungen 2007-2010 ³	Auszahlungsgrad	
	in Mill. EUR		in %	
Lokale Entwicklungsstrategien (M 41)	369,1	120,8	33	
– Wettbewerbsfähigkeit (M 411)	76,3	30,1	39	
– Umwelt/Landbewirtschaftung (M 412)	8,7	2,0	23	
– Lebensqualität/Diversifizierung (M 413)	284,1	88,7	31	
Transnationale und interregionale Zusammenarbeit (M 421)	14,1	1,2	9	
Arbeit der lokalen Aktionsgruppe (M 431)	39,8	10,7	27	
Insgesamt	423,0	132,7	31	

¹ Österreichisches Programm LE 07-13 i.d.F. nach der dritten Programmänderung, S. 488² Österreichisches Programm LE 07-13 i.d.F. nach der dritten Programmänderung, S. 491³ Vorläufige Daten des BMLFUW für 2010

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von April 2010 bis Dezember 2010 den Schwerpunkt 4, „LEADER“, des aus nationalen und EU-Mitteln finanzierten „Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013“ (Programm LE 07–13). Ziel der Überprüfung war, den Beitrag von LEADER zur Erreichung der Ziele des Programms LE 07–13¹ sowie der übergeordneten Lissabon- und Göteborg-Strategie-Ziele der EU (Wachstum, Beschäftigung, Nachhaltigkeit, Mehrwert) zu beurteilen.

Die Überprüfung diente nicht der Beurteilung der recht- und ordnungsgemäßen Umsetzung von LEADER. Wurden während der Prüfungshandlungen allerdings Beobachtungen gemacht, die Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit betreffen (wie die Förderungsfähigkeit von Ausgaben oder Unvereinbarkeiten), berichtete der RH auch darüber.

(2) Die Überprüfung betraf das BMLFUW, die AMA und die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol.

(3) Weiters führte der RH eine Fragebogenerhebung bei allen 21 LAG in den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol durch. Er bezweckte damit, das Funktionsverständnis der LAG-Manager und den (potenziellen) Beitrag der auf LAG-Ebene ausgewählten und durchgeführten Projekte zur Erreichung der Programmziele zu erheben und zu beurteilen.

(4) Der RH führte Erhebungen vor Ort anhand von Gesprächen mit den Verantwortlichen und Einsicht in die Unterlagen beim BMLFUW, der AMA, den Ämtern der Landesregierungen von Kärnten, Salzburg und Tirol sowie bei acht ausgewählten LAG und einer Regionalmanagement-Gesellschaft durch. Durch die Besichtigung von ausgewählten Förderungsprojekten verschaffte er sich einen Einblick über die tatsächliche Umsetzung an Ort und Stelle. Gespräche mit Experten für Regionalentwicklung im ländlichen Raum rundeten die Erhebungstätigkeit des RH ab.

Zu dem im September 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMLFUW, die AMA sowie die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol im Zeitraum von Dezember 2011 bis Jänner 2012 Stellung. Eine ergänzende Stellungnahme des Landes Kärnten erging im Mai 2012. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2012.

¹ Die Programmziele sind die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, die Verbesserung von Umwelt und Landschaft, die Erhöhung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und der Lebensqualität im ländlichen Raum sowie die Steigerung der lokalen/regionalen Kapazitäten.

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

- 2 Da LEADER als einer von insgesamt vier Schwerpunkten in das Programm LE 07–13 eingebettet war, welches der Umsetzung der sogenannten zweiten Säule der GAP diente, beleuchtete der RH zunächst für das Programm LE 07–13 insgesamt maßgebliche Parameter.

Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Erste Säule: Direktzahlungen und Marktordnungsausgaben

- 3 Im Rahmen der GAP unterstützt die EU die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und die Entwicklung der ländlichen Räume. Die GAP durchläuft seit mehr als zwei Jahrzehnten grundlegende Reformen, in deren Verlauf der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt von fast 75 % im Jahr 1985 auf ca. 40 % im Jahr 2013 sinken wird.

Im Zuge der Reformen verringerten sich die Preisstützungen und Ausfuhrsubventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse stark. Die Agrarbeihilfen der EU wurden von der Produktion weitgehend entkoppelt und bezweckten stattdessen die Stützung der Einkommen durch Direktzahlungen, die zunehmend an Auflagen für Umwelt- und Tierschutz sowie Lebensmittelsicherheit (Cross Compliance) geknüpft wurden. Diese Direktzahlungen (insbesondere Betriebs- und Tierprämien) und weitere noch verbliebene Marktordnungsausgaben² bilden die erste Säule der GAP. Die erste Säule wurde bis zum Jahr 2006 durch den EAGFL finanziert und seither durch den EAGFL. Ein wesentliches Kennzeichen der ersten Säule ist, dass die Finanzierung – von wenigen Ausnahmen abgesehen – zu 100 % aus EU-Mitteln erfolgt.

Zweite Säule: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums — EU-kofinanziert

- 4 Die zweite Säule der GAP entwickelte sich insbesondere ab dem Jahr 2000 durch eine zunehmende Verlagerung und Zusammenfassung von zum Teil strukturpolitischen Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Zur Festigung erhielt sie für die Programmperiode 2007–2013 ein eigenes Finanzierungsinstrument in Form des Europäischen Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Das davor als Gemeinschaftsinitiative abgewickelte LEADER-

² Dazu zählen im Wesentlichen Ausfuhrsubventionen (Exporterstattungen) und Marktstützungen bzw. andere marktbezogene Maßnahmen (wie Umstrukturierungsbeihilfe Zucker, Beihilfen im Weinbau und Absatzförderungsmaßnahmen). Die gesetzliche Basis für die Abwicklung der Maßnahmen der ersten Säule in Österreich bildet das Marktordnungsgesetz 2007 i.d.g.F. (Bundesgesetz über die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen – MOG 2007); Ziel dieses Bundesgesetzes gemäß § 2 Abs. 2 ist, die im EGFL gemäß Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 für die GAP bereitgestellten Mittel umfassend auszuschöpfen.

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Programm wurde in den ELER integriert (sogenanntes „Mainstreaming“ – siehe TZ 9). Neben den vom ELER gespeisten EU-Mitteln sind für die Förderungsmaßnahmen grundsätzlich nationale öffentliche Mittel beizusteuern (sogenannte Kofinanzierung – siehe insbesondere TZ 30, 31).

- 5 (1) Die Reformen der EU-Agrarpolitik mit dem verstärkten Gewicht auf die Entwicklung des ländlichen Raums entsprachen einem weltweiten Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik.

Tabelle 1: Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik		
	Traditionelle Agrarpolitik (bisheriges Modell)	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (neues Modell)
Ziele	Preisstabilisierung, Preisausgleich, Sicherung des Agrareinkommens, Wettbewerbsfähigkeit von Agrarbetrieben	verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete, Mobilisierung von Potenzialen, lokalen Stärken und Vorteilen sowie Nutzung bisher brachliegender Ressourcen
Strategien	sektoraler Zugang	integrierter, territorialer Zugang
Schlüsselsektor	Landwirtschaft	verschiedene Sektoren der ländlichen Wirtschaft (Landwirtschaft, Tourismus, Kleingewerbe, Dienstleistungen)
Hauptinstrumente	Förderungen und staatliche Beihilfen	weiche und harte Investitionen
wichtigste Akteure	zentralstaatliche Ebene, Landwirte	alle Gebietskörperschaften (nationale/zentralstaatliche, regionale und lokale), verschiedene Stakeholder (Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen)

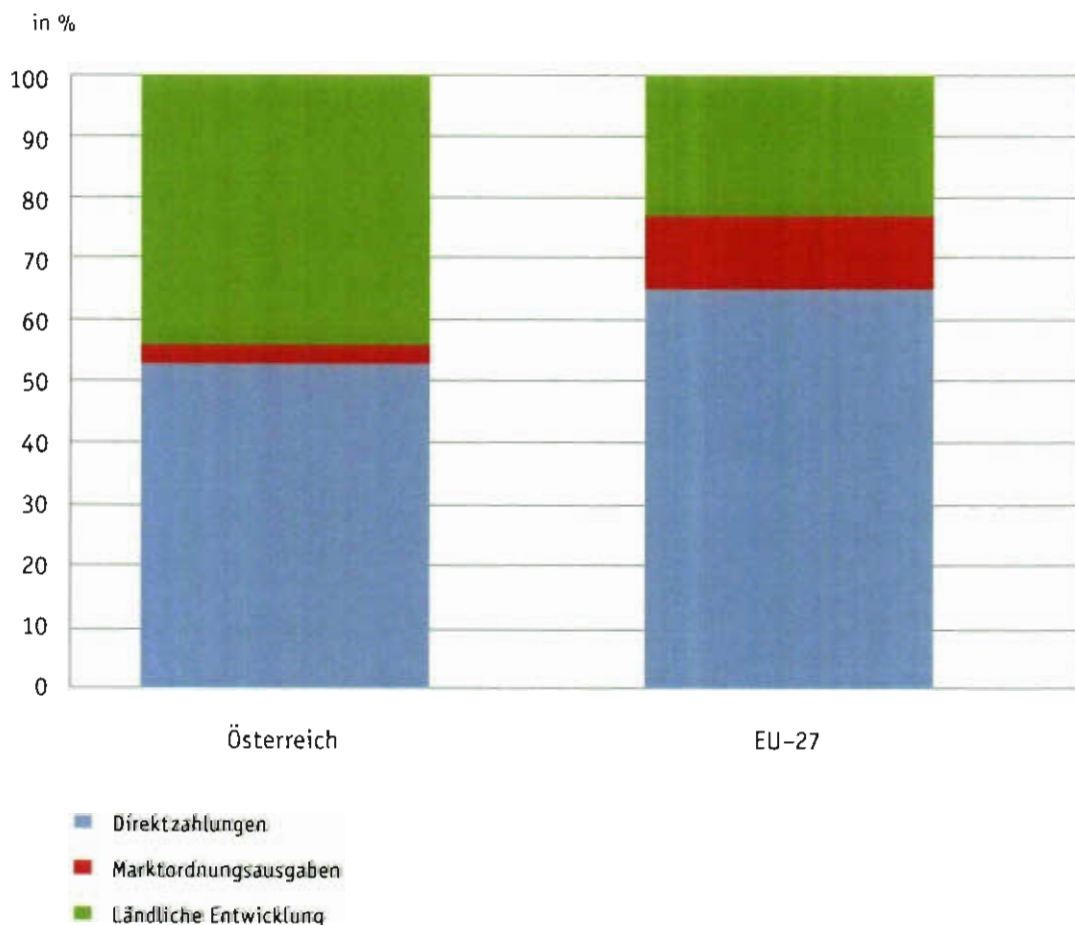
Quelle: OECD Policy Brief „Reinventing Rural Policy“, Oktober 2006

- (2) Unabhängige Experten wie auch die OECD in international vergleichenden Arbeiten gelangten in Bezug auf die Entwicklung des ländlichen Raums zur Ansicht, dass die Probleme ländlicher Gebiete häufig territorialer Art sind, und forderten daher anstelle des herkömmlichen, auf die Landwirtschaft konzentrierten bzw. sektorbezogenen Ansatzes einen gebietsbezogenen Ansatz. Die beiden Europäischen Konferenzen über ländliche Entwicklung in Cork (1996) und Salzburg (2003) bestätigten die Bedeutung der gebietsbezogenen Dimension. Diese Überlegungen fanden auch Eingang in die strategischen Überlegungen zur Politik der ländlichen Entwicklung für die Programmperiode 2007–2013 und resultierten in einer finanziellen Stärkung der zweiten Säule.

Erste und zweite
Säule in Österreich

6 Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule stellte sich in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich dar. Nachfolgende Abbildung 1 veranschaulicht die GAP-Ausgaben 2009 in Österreich im Vergleich zum Durchschnitt aller 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27).

Abbildung 1: Verteilung der GAP-Ausgaben 2009 in Österreich im EU-Vergleich



Anmerkung: Bei den GAP-Ausgaben der ersten Säule (Direktzahlungen und Marktordnungsausgaben) handelt es sich um tatsächlich erfolgte Zahlungen, bei jenen der zweiten Säule um die von der Europäischen Kommission zugesagten maximalen ELER-Zahlungsbeträge ohne nationale Kofinanzierung.

Quelle: Europäische Kommission „Agricultural Policy Perspectives Member States factsheets – May 2011, Austria“

Daraus wird ersichtlich, dass Österreich im Jahr 2009 deutlich höhere GAP-Ausgaben für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) als der EU-27-Durchschnitt hatte (rd. 44 % im Gegensatz zu rd. 24 % innerhalb der EU-27), wenngleich immer noch rd. 56 % seiner GAP-Ausgaben auf Direktzahlungen (rd. 53 %) und marktbezogene Maßnahmen (rd. 3 %) (beide erste Säule) entfielen.

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

7.1 Die finanzielle Bedeutung der zweiten Säule der GAP für Österreich gewann mit Einbezug der nationalen Kofinanzierung noch deutlicher an Gewicht. So entfielen in Österreich, wie nachfolgender Tabelle 2 entnommen werden kann, unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung durch Bund und Länder über den Zeitraum von 2005 bis 2009 durchschnittlich rd. 58 % der gesamten geleisteten GAP-Ausgaben in Höhe von jährlich rd. 1,9 Mrd. EUR auf die zweite Säule.

Die nachstehende Tabelle veranschaulicht auch das Verhältnis der von Bund (rd. 30 %), Ländern (rd. 21 %) sowie der EU (rd. 49 %) über diesen Zeitraum geleisteten Ausgaben für die ländliche Entwicklung (zweite Säule) von jährlich durchschnittlich rd. 1,1 Mrd. EUR.

Tabelle 2: GAP-Ausgaben in Österreich 2005 bis 2009					
GAP-Ausgaben	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
Direktzahlungen & Marktordnung (erste Säule)	796,6	819,6	754,6	762,1	784,0
– EU-Mittel	786,7	808,5	743,6	751,2	772,7
– Bundesmittel	5,5	6,8	6,6	6,5	6,9
– Landesmittel	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4
Ländliche Entwicklung (zweite Säule)	1.093,1	1.149,8	918,8	1.066,8	1.147,6
– EU-Mittel	491,7	570,6	454,0	528,5	571,1
– Bundesmittel	356,3	341,9	273,8	316,1	339,6
– Landesmittel	245,1	237,3	191,0	222,2	236,9
Insgesamt	1.889,7	1.969,4	1.673,4	1.828,9	1.931,6

Quelle: Grüner Bericht 2010, Tabelle 5.1.4

7.2 Der RH wies darauf hin, dass **die für den gesamten** Agrarbereich (erste und zweite Säule) in Österreich verausgabten EU-Mittel in Höhe von rd. 1,3 Mrd. EUR im Jahr 2009 rd. 72 % aller österreichischen EU-Rückflüsse (von insgesamt rd. 1,8 Mrd. EUR) ausmachten.³

³ EU-Haushalt 2009 – Finanzbericht der Europäischen Kommission, veröffentlicht 2010, S. 57

1. TEIL: LEADER im Kontext der
Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

LEADER 2007 bis 2013

**LEADER:
Vom Strukturfonds
zur zweiten Säule
der GAP**

8 Bei LEADER handelt es sich um ein EU-Förderungsprogramm, mit dem seit dem Jahr 1991 innovative Aktionen zur Entwicklung des ländlichen Raums gefördert werden. LEADER ist eine Methode zur Mobilisierung und Umsetzung von Entwicklungsinitiativen in lokalen ländlichen Gemeinschaften und hat einen integrierenden sektorübergreifenden Charakter.

Österreich nahm seit seinem EU-Beitritt im Jahr 1995 an den LEADER-Programmen teil und konnte dabei auf bereits vorhandene Strukturen (wie Regionalvereine) und Erfahrungen aus der „Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher Räume in Berggebieten“ (1979) sowie der nachfolgenden „Förderungsaktion für die eigenständige Regionalentwicklung“ (1986) des Bundeskanzleramtes aufbauen. Der nachfolgenden Tabelle können die in Österreich durchgeführten LEADER-Programme entnommen werden.

Programm	Beteiligte EU-Fonds ¹	EU-Mittel (+ nationale Mittel) in Mill. EUR	Programmstruktur	Anzahl der LAG (LEADER-Fläche)	Anzahl der Projekte
Gemeinschaftsinitiative LEADER II 1995-1999	Strukturfonds: EAGFL-A, EFRE, ESF	25 (+ 24)	acht Bundesländerprogramme (Gesamtkoordination BKA)	31 (21.500 km ²)	1.277
Gemeinschaftsinitiative LEADER + 2000-2006	Strukturfonds: EAGFL-A	77 (+ 30)	ein nationales Programm (BMLFUW)	56 (47.000 km ²)	1.731
Programm LE 07-13 ² ; Schwerpunkt 4 LEADER	Landwirtschaftsfonds (zweite Säule): ELER	214 (+ 209)	ein nationales Programm (BMLFUW)	86 (73.697 km ²)	ca. 5.000 ³

¹ EAGFL-A (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung), EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), ESF (Europäischer Sozialfonds), ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums)

² Programm LE 07-13

³ Anzahl der bewilligten Projekte per 31. Dezember 2010 (Quelle: AMA-Datenbank)

Quellen: ÖROK, EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007, Eine Bilanz, Materialienband, Mai 2009 bzw. AMA-Datenbank

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

9 Mit der Programmperiode 2007 bis 2013 wurde die bis dahin innerhalb der Strukturfonds eigenständige LEADER-Gemeinschaftsinitiative als „Mainstream“⁴ in die nationalen ländlichen Entwicklungsprogramme (in Österreich das „Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013“) integriert. Die verfügbaren öffentlichen Mittel (von EU, Bund und Ländern) für LEADER stiegen von rd. 107 Mill. EUR (2000 bis 2006) auf rd. 423 Mill. EUR (2007 bis 2013), was nahezu einer Vervierfachung entspricht. Zugleich veränderten sich die Programmkonzeption (siehe insbesondere TZ 25, 26), die Rechtsgrundlagen (siehe Kenndatenkasten) und die Abwicklungsmodalitäten von LEADER (siehe insbesondere TZ 41) maßgeblich.⁵

⁴ Durch das Mainstreaming möchte die Europäische Kommission innovative Ansätze bzw. Erfahrungswerte (hier von der Gemeinschaftsinitiative LEADER) in weiter gefasste EU-Politikbereiche bzw. -programme (hier in die ländlichen Entwicklungsprogramme) übernehmen bzw. integrieren.

⁵ Grundlage für LEADER+ als Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums war die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL-A und FIAF). In einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG wurde die partnerschaftliche Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU-Strukturfonds in der Periode 2000 bis 2006 geregelt, deren Geltungsbereich sich auf die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ erstreckte. Bezüglich LEADER+ wurde das BMLFUW mit der Funktion der Verwaltungsbehörde betraut, sofern nicht Programmverantwortliche Landesstellen als zwischen-geschaltete Stellen benannt wurden. Die Aufgaben der Landesstellen erstreckten sich von der Beratung und Entgegennahme von Förderungsanträgen über deren Prüfung, Einholung der Förderungsentscheidung und Abschluss der Förderungsverträge bis zur Prüfung der Projektabrechnungen und Auszahlung der Fördermittel. Dem BMLFUW waren weiters die Funktionen der Zahlstelle und der Finanzkontrolle zugewiesen.

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

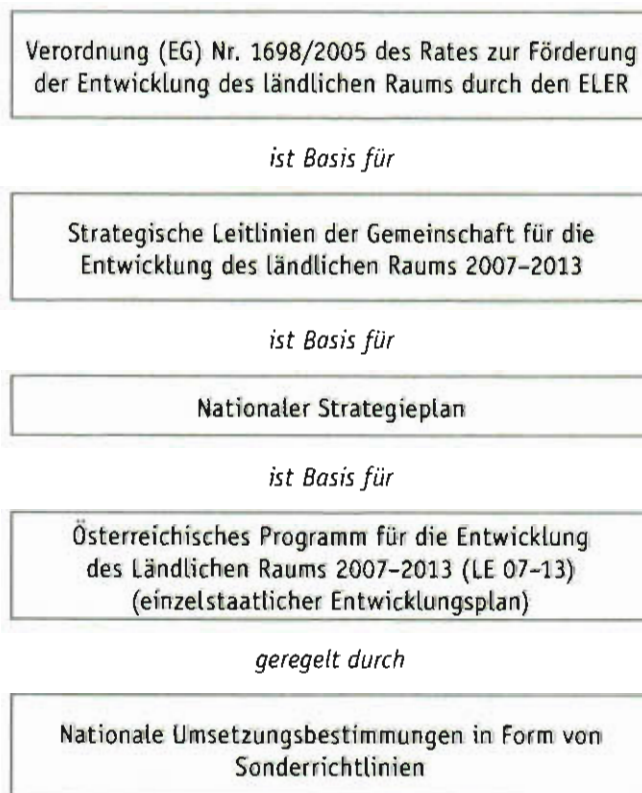
Überblick

10 Um den strategischen Inhalt der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums im Einklang mit den politischen Prioritäten der EU zu verdeutlichen, forderte die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER⁶ die Festlegung von strategischen Leitlinien durch den Rat sowie zu deren Umsetzung die Ausarbeitung von nationalen Strategieplänen.

Die nationalen Strategiepläne bildeten ihrerseits den Bezugsrahmen für die einzelstaatlichen Entwicklungsprogramme, deren Umsetzung mittels Sonderrichtlinien geregelt war.

Die Programmierungshierarchie stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 2: Programmierungshierarchie



Quelle: RH

⁶ Art. 9 Abs. 1 bzw. Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER, ABl. Nr. L 277 vom 21. Oktober 2005; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 473/2009 des Rates vom 25. Mai 2009, ABl. Nr. L 144 vom 9. Juni 2009

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

- 11 Die vom Rat am 20. Februar 2006 beschlossenen strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013⁷ stellten die Verbindung zu den wichtigsten EU-Prioritäten (Göteborg–Leitprinzipien, Lissabon–Strategie)⁸ her. Im Zuge des Gesundheits-Checks der GAP⁹ im Jahr 2008 wurden die **strategischen Leitlinien**¹⁰ aktualisiert. **Demnach** waren durch eine **Änderung des** nationalen Strategieplans **und des** einzelstaatlichen Entwicklungsplans auch die Herausforderungen des Klimawandels, erneuerbare Energie, Wasserwirtschaft, biologische Vielfalt (einschließlich dazugehöriger Innovationsförderung) sowie die Umstrukturierung des Milchsektors zu berücksichtigen. Der Europäische Rat vom 19. und 20. März 2009 unterstrich zudem die Bedeutung des Ausbaus der Breitbandinfrastruktur im ländlichen Raum.
- 12 In der nachfolgenden Tabelle sind die wichtigsten Zielvorgaben der EU und die daraus abgeleiteten **Schwerpunkte** der strategischen Leitlinien einander gegenübergestellt.

⁷ Beschluss 2006/144/EG des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013), ABl. Nr. L 55 vom 25. Februar 2006

⁸ Die Leitprinzipien der GAP – Marktpolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums – wurden 2001 auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg (15. und 16. Juni 2001) festgelegt. Nach dessen Schlussfolgerungen sollte eines der Ziele der GAP und ihrer künftigen Entwicklung darin bestehen, einen Beitrag zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten, indem mehr Gewicht auf die Förderung gesunder, qualitativ hochwertiger Erzeugnisse, umweltfreundlicher Produktionsmethoden – einschließlich der ökologischen Erzeugung –, nachwachsender Rohstoffe und des Schutzes der biologischen Vielfalt gelegt wird. Diese Leitprinzipien wurden in den Schlussfolgerungen zur Lissabon–Strategie während des Europäischen Rates in Thessaloniki (20. und 21. Juni 2003) bestätigt. Demnach können die reformierte GAP und die Entwicklung des ländlichen Raums in den kommenden Jahren einen entscheidenden Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit und zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

⁹ Im Zuge der Reform der GAP wurde vereinbart, die GAP im Jahr 2008 einer Halbbewertung (sogenannter „Health-Check“ bzw. „Gesundheits-Check“) zu unterziehen. Am 20. November 2008 erzielten die Landwirtschaftsminister der EU eine politische Einigung über den GAP–Gesundheits-Check. Zu den Maßnahmen, über die Einvernehmen erzielt wurde, gehören die Abschaffung der Flächenstilllegung, die schrittweise Anhebung der Milchquoten bis zu ihrem endgültigen Wegfall im Jahr 2015 und die Umwandlung der Marktintervention in ein reines Sicherheitsnetz. Außerdem wurde die Modulation erhöht, d.h. die Direktzahlungen an die Landwirte wurden gekürzt und die dadurch frei werdenden Mittel in den ELER eingestellt (zwecks Finanzierung von Maßnahmen, die der EU–Landwirtschaft helfen sollten, besser auf neue Herausforderungen und Chancen etwa in den Bereichen Klimawandel, Wassermanagement, Schutz der biologischen Vielfalt und Erzeugung von Bioenergie zu reagieren). Die Mitgliedstaaten erhielten außerdem die Möglichkeit, Milchbauern in schwierig zu bewirtschaftenden Regionen bei der Anpassung an die neue Marktlage zu helfen.

¹⁰ Beschluss des Rates vom 19. Jänner 2009 zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013), ABl. Nr. L 30 vom 31. Jänner 2009

Tabelle 4: EU-Zielvorgaben und abgeleitete Schwerpunkte

EU-Zielvorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums	Abgeleitete Schwerpunkte der strategischen Leitlinien
Wachstum, Beschäftigung, Nachhaltigkeit (Lissabon- und Göteborg-Ziele)	<i>Thematischer Schwerpunkt 1</i> Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Forstsektors <i>RH-Kurzbezeichnung „Wettbewerb“</i>
	<i>Thematischer Schwerpunkt 2</i> Verbesserung von Umwelt und Landschaft <i>RH-Kurzbezeichnung „Umwelt“</i>
Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft; Bewahrung der Attraktivität des ländlichen Raums für künftige Generationen; Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Frauen, jungen Menschen und älteren Arbeitnehmern	<i>Thematischer Schwerpunkt 3</i> Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft <i>RH-Kurzbezeichnung „Diversifizierung“</i>
Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete und Verbesserung der lokalen Verwaltung („regional governance“)	<i>Horizontaler Schwerpunkt 4</i> Aufbau lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung (LEADER) <i>RH-Kurzbezeichnung „LEADER“</i> <i>Horizontal heißt, dass die hier eingesetzten Mittel ergänzend zu den thematischen Schwerpunkten 1, 2 und insbesondere 3 beitragen.</i>

Quelle: RH

Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft forderten ein stärker strategisch ausgerichtetes Konzept für

- Wettbewerbsfähigkeit,
- die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Diversifizierung, insbesondere für Frauen und Jugendliche,
- Innovation in ländlichen Gebieten sowie
- eine bessere Verwaltungspraxis.

Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die auf den vier Schwerpunkten aufbauten, konzentrierten sich im Wesentlichen auf die Bereiche Agrar-, Forst- und Lebensmittelwirtschaft, Umwelt sowie ländliche Wirtschaft und Bevölkerung.

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Nationaler Strategieplan

Erstellung

13 Zweck des nationalen Strategieplans gemäß Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 war, die Prioritäten des Mitgliedstaats im Einklang mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft festzulegen. Er war gemäß Art. 12 vom Mitgliedstaat in enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission zu erstellen und vor der Vorlage des nationalen Entwicklungsprogramms an diese zu übermitteln. Seine Umsetzung erfolgte durch die nationalen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

14.1 Im Zuge der Ausarbeitung des Nationalen Strategieplans Österreichs durch die Programmverantwortliche Stelle (PVL) BMLFUW fand ab Jänner 2006 ein Konsultationsprozess mit öffentlichen Dialogtagen statt, an denen Vertreter von Politik, öffentlichen Verwaltungen, Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie Nichtregierungsorganisationen teilnahmen. Dieser Konsultationsprozess war in die bereits im zweiten Halbjahr 2004 gestarteten Arbeiten zur Erstellung des nationalen Entwicklungsprogramms – zeitlich nachhinkend – eingebettet (siehe Anhang 1: Chronologie).

Nach eingehenden Konsultationen mit der Europäischen Kommission und darauf folgenden Überarbeitungen übermittelte das BMLFUW den Nationalen Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 am 6. August 2007 offiziell an diese. Die Europäische Kommission nahm ihn positiv zur Kenntnis. Diese zeitliche Abfolge bewirkte, dass der Nationale Strategieplan Österreichs seine Funktion als Bezugsrahmen für die Programmerstellung nur mangelhaft erfüllte.

14.2 Der RH kritisierte, dass das BMLFUW den Erstellungsprozess des Nationalen Strategieplans jenem des Programms nicht ausreichend vorlagerte, um ihn als wesentliches Grundlagendokument für seine Umsetzung nutzen zu können. Weiters bemängelte er, dass das BMLFUW den Nationalen Strategieplan erst sieben Monate nach Programmbeginn (1. Jänner 2007) an die Europäische Kommission übermittelte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, für die nächste Programmperiode ab 2014 den nationalen Strategiefindungsprozess so rechtzeitig anzusetzen, dass die strategischen Festlegungen als Richtschnur für die Programmausarbeitung der nächsten Periode (ab 2014) dienen können.

14.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW sei der Vorwurf, die Strategiediskussion sei zu spät gestartet, die Strategieerstellung sei zeitlich der Programmplanung nachhinkend erfolgt und der erst am 6. August 2007

offiziell an die Europäische Kommission übermittelte Nationale Strategieplan habe seine Funktion als Bezugsrahmen für die Programmerrstellung nur mangelhaft erfüllt, ungerechtfertigt.

Das BMLFUW bemerkte, dass der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission bereits seit Sommer 2004, der erste Entwurf der strategischen Leitlinien dagegen erst im Sommer 2005 vorgelegen sei.

Nach innerösterreichischer Diskussion ab Jänner 2006 habe das BMLFUW eine erste Version des Nationalen Strategieplans informell bereits im Juli 2006 und offiziell im September 2006 an die Europäische Kommission übermittelt. Diese habe den Strategieentwurf im Dezember 2006 in Übereinstimmung mit den allgemeinen Prinzipien von relevanten EU-Vorschriften gesehen. Der Nationale Strategieplan sei bis zu seiner endgültigen Fassung und Notifizierung (August 2007) durch Bemerkungen der Europäischen Kommission und Vorschläge der Stakeholder ständig weiterentwickelt worden.

Nach der offiziellen Einreichung des Programms LE 07-13 im Jänner 2007 wäre aus Sicht des BMLFUW das Erfordernis entscheidend gewesen, den Nationalen Strategieplan – nach Maßgabe der Ergebnisse der parallel laufenden intensiven Programmverhandlungen mit der Europäischen Kommission – zu aktualisieren, so dass die quantitativen Festlegungen in der Strategie auch mit dem im Zuge der Programmverhandlungen akzeptierten Finanzplan des Programms punktgenau übereinstimmen.

Was der RH als kritikwürdiges Versagen des BMLFUW darstelle, sei lediglich der Endpunkt eines intensiven Beteiligungs- und Verhandlungsprozesses gewesen, der genau zu den strategischen Überlegungen führte, die sich im Programm in Bezug auf Festlegung der öffentlichen Mittel nach Maßgabe der EU-Beteiligung, Gewichtung der Schwerpunkte und Priorisierung bestimmter Maßnahmen zeigten.

Das BMLFUW nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ihre konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmplanung für die Periode ab 2014 erfolgen.

- 14.4 Der RH anerkannte die informellen Schritte des BMLFUW zur Abstimmung des Nationalen Strategieplans mit der Europäischen Kommission. Damit entsprach das BMLFUW dem Art. 12 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, der die Erstellung des Strategieplans „in enger Abstimmung“ mit der Europäischen Kommission vorsah.

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Insgesamt sah der RH jedoch seine Kritik bestätigt, dass die Strategieerstellung im Wesentlichen dem Fortschritt der Programmplanung folgte und in eine Anpassung des Nationalen Strategieplans an die Ergebnisse der Programmverhandlungen als Endpunkt mündete (siehe auch TZ 28). Folglich konnte der Nationale Strategieplan nur eingeschränkt als Bezugsrahmen für die Programmerstellung dienen, wie in Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegt. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung der zeitgerechten Strategiefindung vor Programmausarbeitung.

Inhalte

- 15 Inhaltlich hatte der nationale Strategieplan gemäß Art. 11 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 insbesondere eine Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Lage (samt Umweltsituation und Entwicklungspotenzial), die gewählte Strategie, die thematischen und gebietsbezogenen Prioritäten für jeden der Schwerpunkte und die indikative Mittelzuteilung aus dem ELER – einschließlich einer Quantifizierung der Hauptziele und geeigneter Indikatoren für Begleitung und Bewertung – zu umfassen.¹¹

Ein gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen, der von der Europäischen Kommission im September 2006 in Form eines Handbuchs¹² herausgegeben wurde, legte Indikatoren in einer logischen Reihenfolge fest, die – ausgehend von zielbezogenen und kontextbezogenen Basisindikatoren¹³ – von Output- über Ergebnis- zu Wir-

¹¹ Des weiteren sind im nationalen Strategieplan die Koordinierungsmechanismen mit anderen EU-Finanzierungsinstrumenten (dazu zählen insbesondere die anderen Instrumente der GAP, der EFRE, der ESF, das Gemeinschaftsinstrument zur Förderung der Fischerei und jene der Europäischen Investitionsbank), die Modalitäten und die vorgesehenen Mittel für die Einrichtung des nationalen Netzwerkes für den ländlichen Raum anzugeben.

¹² Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Leitfaden samt Anhänge) vom September 2006

¹³ Die zielbezogenen Basisindikatoren (z.B. wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbsquote, Arbeitslosigkeit) sind direkt an die weiter gefassten Ziele des Programms geknüpft. Sie dienen als Ausgangsbasis (Bezugswert bei Programmbeginn) für die Abschätzung der Programmwirkung. Die kontextbezogenen Basisindikatoren (z.B. Bedeutung ländlicher Gebiete) liefern demgegenüber Informationen über relevante Aspekte (allgemeine Trends), die sich vermutlich auf die Leistungsfähigkeit des Programms auswirken werden.

kungsindikatoren¹⁴ reichten. Die Europäische Kommission verlangte, dass die Mitgliedstaaten zumindest die wichtigsten Basisindikatoren bezifferten, um damit nicht nur eine Beurteilung der Ausgangssituation, die Grundlage für die Entwicklung der Programmplanungsstrategie war, zu ermöglichen, sondern später auch eine Quantifizierung der Wirkung bezogen auf die Ausgangssituation.

- 16.1 Der Nationale Strategieplan Österreichs enthielt im Anhang 36 zielorientierte Basisindikatoren, die von Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosenquote über land- und forstwirtschaftsbezogene (wie Bruttoinvestitionen in die Landwirtschaft) zu schwerpunktspezifischen Messgrößen (wie Tourismusinfrastruktur in ländlichen Gebieten) reichten. Ein einziger zielorientierter Basisindikator betraf den Schwerpunkt 4 LEADER. Dabei handelte es sich um den Basisindikator 36 zur Entwicklung der lokalen Aktionsgruppen (LAG), die am Anteil der Bevölkerung in Gebieten, in denen die LAG tätig sind, gemessen wird. Kontextbezogene Basisindikatoren und Zusatzindikatoren waren nicht enthalten.

Den EU-Vergleichswerten waren auf Österreich bezogene Daten gegenübergestellt. Die Daten bezogen sich – unter Anwendung des von der Europäischen Kommission im September 2006 herausgegebenen Handbuchs – überwiegend auf die Jahre 2002 bis 2004, zum Teil aber auch auf die Jahre 1999 bis 2001.

Die Hauptziele pro Schwerpunkt waren entgegen der EU-rechtlichen Vorgabe¹⁵ nicht quantifiziert.

- 16.2 Der RH anerkannte, dass der vom BMLFUW eingereichte Nationale Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums vom 6. August 2007 den Mindestanforderungen der vom Europäischen Rat am 20. Februar 2006 beschlossenen strategischen Leitlinien der Gemeinschaft weitgehend Rechnung trug.

¹⁴ Outputindikatoren messen den Ausgang anhand der geförderten Aktivitäten (z.B. Anzahl der geförderten Betriebe, Anzahl der veranstalteten Schulungen), Ergebnisindikatoren deren unmittelbaren Wirkungen auf die Begünstigten (z.B. Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze, erfolgreiche Schulungsergebnisse). Wirkungsindikatoren beziehen sich auf den Nutzen, der über die unmittelbaren Wirkungen auf die direkt Begünstigten hinausgeht (z.B. Beschäftigungsanstieg in ländlichen Gebieten, Produktivitätsanstieg im Agrarsektor). Sie sollen helfen, die im Rahmen des Programms erzielten Wirkungen unter Berücksichtigung der allgemeinen (wirtschaftlichen, sozialen, strukturellen) Trends auszuwerten.

¹⁵ Art. 11 Abs. 3 lit. c der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 fordert eine Quantifizierung der Hauptziele für jeden Schwerpunkt.

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Er kritisierte jedoch, dass das BMLFUW dem Erfordernis, die Hauptziele für jeden Schwerpunkt zu quantifizieren, nicht entsprach. Er bemängelte weiters, dass das BMLFUW in den Nationalen Strategieplan – wiewohl im Handbuch der Europäischen Kommission empfohlen – keine kontextbezogenen Basisindikatoren aufnahm, die Informationen über allgemein relevante (wirtschaftliche, soziale, umweltbezogene) Trends geliefert hätten. Auch legte das BMLFUW auf freiwilliger Basis weder Zusatzindikatoren fest, aus denen die besonderen, für Österreich bedeutsamen Schwerpunktmerkmale ablesbar gewesen wären, noch kommentierte es verwendete Indikatoren in Bezug auf den nationalen Kontext und wesentliche regionale Variationen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, hinkünftig schon im Verlauf der Strategiefindung verstärkt Augenmerk auf die Quantifizierung der Hauptziele und die Festlegung geeigneter und ausreichend spezifischer ziel- und kontextbezogener Indikatoren zu legen sowie möglichst aktuelle Basisdaten zu verwenden.

- 16.3 *Aus Sicht des BMLFUW sei die Kritik des RH, es habe verabsäumt, im Nationalen Strategieplan die Hauptziele für jeden Schwerpunkt zu quantifizieren, insofern nicht richtig, als finanzielle Ziele in den einzelnen Schwerpunkten quantifiziert worden seien. Auch könne das BMLFUW nicht nachvollziehen, dass der RH das Handbuch der Europäischen Kommission als bindende Grundlage für die Abfassung des Strategietextes betrachte.*

Das BMLFUW nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis, mache jedoch ihre konkrete Ausgestaltung von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmplanung für die Periode ab 2014 abhängig.

- 16.4 Der RH betonte, dass – im Sinne der gebotenen Wirkungsorientierung – die verpflichtend vorgeschriebene Quantifizierung der Hauptziele nicht nur auf die Festlegung finanzieller Input-Ziele beschränkt sein sollte. Er hatte im Übrigen das Handbuch der Europäischen Kommission ausdrücklich als Empfehlung dargestellt.

- 17 Der Nationale Strategieplan Österreichs traf folgende Festlegungen für den Schwerpunkt 4 LEADER:

- lokale Bottom-up-Initiative statt zentraler Top-down-Vorgabe: die bestmögliche Nutzung des endogenen (d.h. regionseigenen) Potenzials der ländlichen Gebiete muss von den LAG sowohl angeregt als auch getragen sein;

- integrativer, sektorübergreifender Charakter: die strategische Ausrichtung von LEADER muss so erfolgen, dass die lokale Entwicklungsstrategie für alle Akteure der jeweiligen LAG erreichbar ist;
- breite örtliche Beteiligung: die LAG müssen insbesondere auch von „Landwirten, Landfrauen und Jugendlichen und deren Verbänden“ getragen sein und
- Zielvorgabe für Frauen in Entscheidungsfunktionen auf LAG-Ebene: auf einen entsprechenden Anteil von Frauen als „Mitentscheider innerhalb der LAG“ ist Bedacht zu nehmen.

Weitere, neben den thematischen Schwerpunkten 1 bis 3 (siehe Tabelle 4) auch für die Umsetzung von LEADER relevante Festlegungen des Nationalen Strategieplans beinhalteten die Vorgabe, dass von Frauen initiierten Projekten überall dort bei der Auswahl Priorität zukommt, wo eine unterdurchschnittliche Beteiligung von Frauen besteht. Zudem galt die Steigerung von Innovation im ländlichen Raum als übergeordnetes Ziel für alle Programmmaßnahmen.

- 18.1 Die im Jahr 2009 vorgenommenen Änderungen des Nationalen Strategieplans dienten laut BMLFUW einer verstärkten Bezugnahme auf die neuen Herausforderungen (siehe TZ II, Gesundheits-Check der GAP), der geforderten Quantifizierung der Hauptindikatoren der Strategie sowie einer Aktualisierung von Basisdaten.

Eine RH-Analyse der im Anhang des geänderten Nationalen Strategieplans angeführten Liste der Basisindikatoren ergab, dass nur bei einem einzigen bereits in der Erstfassung enthaltenen Indikator eine Datenaktualisierung im engeren Sinne standfand. Die übrigen Änderungen bestanden im Hinzufügen von neuen (Unter-)Indikatoren. In Bezug auf Schwerpunkt 4 LEADER wurde der Hauptindikator „Entwicklung von LAG“ festgelegt und mit einem Zielwert (52 % Bevölkerung in den LAG) versehen, der bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung aller antragstellenden 86 LAG erreicht war.

- 18.2 Der RH vermerkte zwar positiv, dass das BMLFUW im Zuge der Änderung des Nationalen Strategieplans Österreichs dem Erfordernis der Quantifizierung nachkam, indem es pro Schwerpunkt Hauptindikatoren mit Zielwerten für 2013 ergänzte, kritisierte allerdings die wenig ambitionierte Herangehensweise des BMLFUW. Um die Analyse der Strategieumsetzung weiter zu verbessern, empfahl der RH dem BMLFUW, im Falle einer neuerlichen Änderung des Nationalen Strategie-

2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

plans die Basisdaten (aus den Jahren 2006/2007) so zu aktualisieren, dass sie möglichst zeitnah am Programmbeginn liegen.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW solle der Nationale Strategieplan gemäß Vorschlag der Europäischen Kommission für die Periode ab 2014 durch eine Partnerschaftsvereinbarung mit der Europäischen Kommission abgelöst werden. Eine weitere Anpassung des Nationalen Strategieplans bezüglich der Basisindikatoren sei aus Sicht des BMLFUW zum jetzigen Zeitpunkt nicht sachgerecht. Der Katalog der Basisindikatoren sei von der Europäischen Kommission vorgegeben worden, weshalb solche Anpassungen bis jetzt nur auf Verlangen der Europäischen Kommission vorgenommen worden wären.*

18.4 Der RH entgegnete, dass gerade im Hinblick auf die hohe nationale Kofinanzierung eine fundierte Analyse der Umsetzung und Überprüfung des Erfolgs des Nationalen Strategieplans mittels geeigneter Basisdaten nicht allein im Interesse der Europäischen Kommission, sondern insbesondere auch im österreichischen Interesse zu erfolgen hätte.

Dotierung

19 50 % der den Mitgliedstaaten zugeteilten ELER-Mittel waren in einem vorweg festgelegten Ausmaß auf die vier Schwerpunkte verteilt (Mindestquoten). Im Hinblick auf die in Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegten finanziellen Mindestdotierungen der Schwerpunkte übernahm der Nationale Strategieplan Österreichs nur für den Schwerpunkt 4 LEADER die Mindestquote von 5 %. Die frei dotierbaren 50 % wurden größtenteils dem Schwerpunkt 2 (Umwelt) zugeschlagen.

Tabelle 5: Dotierung der Schwerpunkte			
Schwerpunkt	Mindestdotierung gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Dotierung gemäß Nationalem Strategieplan	Ausmaß der Mehrdotierung ¹
	in %		
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	10	15	50
Schwerpunkt 2 Umwelt	25	74	196
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	10	11	10
Schwerpunkt 4 LEADER	5	5	0
Summe	50	105²	

¹ Gibt an, um wieviel Prozent die Dotierung gemäß Nationalem Strategieplan die Mindestdotierung gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005 überschreitet

² Die „Überdotierung“ entsteht durch die Möglichkeit der Doppelanrechnung von LEADER (siehe TZ 26).

Quelle: RH

Gegenüber der Vorperiode stellte allerdings bereits die Mindestdotierung von LEADER eine Vervierfachung des Finanzvolumens dar (siehe TZ 9). Der Nationale Strategieplan Österreichs leitete daraus die Notwendigkeit zur flächendeckenden Umsetzung von LEADER im gesamten ländlichen Raum Österreichs ab.

20.1 Der Nationale Strategieplan Österreichs wurde in Österreich – ohne weitere regionale Spezifizierungen – durch ein einziges bundesweites Programm umgesetzt.

20.2 Der RH beurteilte die Umsetzung des Nationalen Strategieplans Österreichs durch ein einziges bundesweites Programm positiv.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Programmerstellung und –genehmigung

21.1 Neben den europäischen Vorgaben und dem Nationalen Strategieplan Österreichs wurden bei der Erstellung und Definition der Maßnahmen des Programms LE 07–13 u.a. folgende nationale Vorgaben bzw. Rahmenbedingungen berücksichtigt:

- das Landwirtschaftsgesetz 1992;
- die Budgetpolitik des Bundes und der Länder in Bezug auf die Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung;
- der nationale Strategieplan für die EU-Strukturfonds (STRAT.AT);
- die Evaluierungsergebnisse der Vorperiode (2000 bis 2006) sowie die Ex-ante-Bewertung für das Programm LE 07–13.

Das BMLFUW begann die Programmvorbereitungen im Herbst 2004. Die Programmausarbeitung erfolgte im Wesentlichen innerhalb der vom BMLFUW eingerichteten Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Experten der Bundes- und Landesverwaltungen sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner.

Der Konsultationsprozess zum Programm LE 07–13 startete vor jenem zur Nationalen Strategie Österreichs. Er verlief analog zur Strategiediskussion via Internetplattform und Dialogtagen, zu denen verschiedene Organisationen und Experten (u.a. Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Biolandbau, Umwelt, Naturschutz und Tierschutz) eingeladen waren (siehe dazu auch TZ 14 und Anhang 1: Chronologie). Der Programmentwurf wurde am 23. November 2006 „in einem repräsentativen Forum“ einer abschließenden Diskussion unterzogen, an der etwa 70 Personen teilnahmen.

21.2 Zur zeitlichen Abfolge von Strategie- und Programmfindung verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 14.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe sich der im Herbst 2004 begonnene Konsultationsprozess für das Programm LE 07–13 sowohl auf strategische als auch auf maßnahmenbezogene Fragestellungen bezogen. Er sei daher gemeinsam mit dem Konsultationsprozess zum Nationalen Strategieplan zu betrachten, dessen einzelne Elemente zeitlich verzahnt hätten bearbeitet werden müssen. Der Konsultationsprozess für das Programm LE 07–13 habe daher nicht zu früh gestartet.*

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

21.4 Der RH erachtete nicht den Start des Konsultationsprozesses für das Programm LE 07–13 als zu früh, er kritisierte vielmehr die zeitliche Abfolge von Programm- und Strategiefindung.

22.1 Das BMLFUW reichte das Programm LE 07–13, das auch die nationale Kofinanzierung enthielt, am 24. Jänner 2007 bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung ein. Eine Vorlage des Programms an den Ministerrat oder an den Nationalrat erfolgte nicht. Auch in den drei überprüften Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol gab es – anders als etwa in zwei anderen Bundesländern – weder Landesregierungsbeschlüsse zur Programmvorlage noch diesbezügliche Vorlagen an die Landtage.

Im Vergleich mit regionalen Strukturfondsprogrammen in Österreich zeigte sich, dass deren Einreichung bei der Europäischen Kommission erst nach Beschluss des Ministerrates und der jeweiligen Landesregierung erfolgte.

22.2 Der RH bemängelte die unterschiedlichen Gepflogenheiten der nationalen Beschlussfassung von EU-Programmen, die von einem Ministerrats- bzw. Landesregierungsbeschluss über eine allfällige Einbindung des zuständigen allgemeinen Vertretungskörpers in Form von Beschlussfassung oder Kenntnisnahme bis zur reinen Ministerentscheidung reichte.

Er empfahl dem BMLFUW, seine Vorgangsweise bei der Festlegung der Höhe der nationalen Kofinanzierung transparenter zu gestalten und in Zukunft den Ministerrat und den nationalen Gesetzgeber inhaltlich angemessen und zeitgerecht einzubinden. Ebenso empfahl er den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol, auf eine angemessene und zeitgerechte Einbindung ihrer Landtage zu achten.

22.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Festlegung des Gesamtvolumens an öffentlichen Mitteln und dessen Aufteilung auf die Programmschwerpunkte ein nationaler politischer Prozess gewesen, der auch im dafür zuständigen Landwirtschaftsausschuss des Nationalrats behandelt worden sei. Die Entscheidung über die Notwendigkeit der Einbindung des Ministerrats liege in der Ministerverantwortlichkeit des für die GAP zuständigen BMLFUW und habe sich am bisherigen Umgang mit Förderungsprogrammen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes, die nur in Abhängigkeit zur Bundesbudgetierung erfolgen könne, orientiert. Im Übrigen unterstelle die Empfehlung des RH, dass das BMLFUW bei der Festlegung der nationalen Kofinanzierung bisher intransparent vorgegangen wäre. Dies müsse angesichts*

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

des transparenten Prozesses zur Strategiefindung und Programmplanung entschieden zurückgewiesen werden (siehe auch Stellungnahme zu TZ 31). Mit der Entscheidung des Europäischen Rats vom Dezember 2005 über Höhe und Aufteilung der Mittel der zweiten Säule der GAP auf die Mitgliedstaaten sei auch der EU-Betrag bekannt gewesen, dem Österreich nationale Mittel gegenüberzustellen hatte.

(2) Das Land Kärnten nahm dazu nicht Stellung.

(3) Aus Sicht des Landes Salzburg sei eine Einbindung des Landtages durch dessen Budgethoheit und durch die Anwendung der Allgemeinen Förderrichtlinien des Landes gegeben.

(4) Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde die Empfehlung des RH, auf eine angemessene und zeitgerechte Einbindung des Landtages zu achten, weiter verfolgen.

22.4 Der RH verwies das BMLFUW auf TZ 31 und bekräftigte seine Empfehlung, bei der Festlegung der Höhe der nationalen Mittel für EU-Programme hinkünftig mehr Transparenz walten zu lassen, den bisherigen Umgang mit Förderungsprogrammen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes zu überdenken und den Ministerrat rechtzeitig einzubinden. Auch in Bezug auf die Stellungnahmen der überprüften Länder hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die sowohl auf eine Einbindung des jeweiligen Landesgesetzgebers in budgetärer wie auch materiell-inhaltlicher Hinsicht abzielt.

23.1 Bis Herbst 2007 überarbeitete das BMLFUW die Einreichfassung des Programms LE 07–13 unter Berücksichtigung der Kommentare (189 Fragen) der Europäischen Kommission. Die Fragen betrafen großteils den Schwerpunkt 2 (Umwelt), die Anmerkungen zu Schwerpunkt 4 LEADER beschränkten sich auf Klarstellungen im Programmtext. Mit Verweis auf Art. 81 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, wonach der Fortschritt, die Effizienz und die Wirksamkeit der Programme anhand von Indikatoren gemessen werden, verlangte die Europäische Kommission insbesondere die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren (siehe TZ 15) durchgängig bei allen Maßnahmen zu quantifizieren.

Die Überarbeitungen inhaltlicher Natur betrafen vorwiegend den Schwerpunkt 2 (Umwelt) und dessen Dotierung. Gegenüber der Einreichfassung vom Jänner 2007 wurde die freiwillige Höherdotierung der nationalen Kofinanzierung um rd. 71,5 Mill. EUR (bzw. mehr als 10 %) auf rd. 741,7 Mill. EUR aufgestockt (siehe im Detail TZ 30).

Die Europäische Kommission genehmigte das überarbeitete Programm LE 07–13 mit Entscheidung K(2007)5163 vom 25. Oktober 2007.

Seit seiner Genehmigung bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung des RH (Dezember 2010) erfuhr das Programm drei Anpassungen. Die erste Anpassung betraf primär den Schwerpunkt 2 (Umwelt), die zweite eine Definitionserweiterung des ländlichen Gemeindegebiets sowie eine Anpassung von Indikatoren. Die dritte Änderung war durch den Gesundheits-Check der GAP (TZ 11) bzw. durch das Europäische Konjunkturpaket¹⁶ begründet und diente zudem der Anpassung der Finanzplanung, einzelner Maßnahmen und Indikatoren. Sie wurde von der Europäischen Kommission mit Entscheidung vom 14. Dezember 2009 genehmigt. Das BMLFUW reichte am 2. Dezember 2010 einen Antrag für eine vierte Programmänderung bei der Europäischen Kommission ein. Die vorgeschlagenen Änderungen beinhalteten dem BMLFUW zufolge unter anderem eine Aktualisierung von Basisindikatoren und eine neuerliche Anpassung der Programmfinanztafel.¹⁷

- 23.2 Der RH hielt fest, dass trotz der intensiven Vorarbeiten erheblicher inhaltlicher Überarbeitungsbedarf auftrat, der die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission maßgeblich verzögerte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, hinkünftig schon im Zuge der Programm Vorbereitung und -erstellung verstärkt geeignete Abstimmungsschritte mit der Europäischen Kommission zu setzen und der Quantifizierung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zur Überprüfung des Fortschritts, der Effizienz und Wirksamkeit des Programms ein hohes Maß an Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

Im Übrigen bemängelte der RH, dass die Programmgenehmigung mit einer freiwilligen deutlichen Aufstockung der nationalen Kofinanzierungsmittel (mehr als 10 %) einherging und verwies diesbezüglich auf seine in TZ 31 enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen.

- 23.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die offizielle Einreichung des Programmentwurfs am 24. Jänner 2007 und somit äußerst nah am frühestmöglichen Zeitpunkt (23. Dezember 2006) erfolgt. Das BMLFUW stimmte zu, dass ein erheblicher inhaltlicher Überarbeitungsbedarf bestand, merkte*

¹⁶ Zur Abfederung der Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die Realwirtschaft einigte sich der Europäische Rat in seiner Tagung am 20. März 2009 auf ein Europäisches Konjunkturpaket von insgesamt 5 Mrd. EUR, welches die Bereitstellung von 1,02 Mrd. EUR für den ländlichen Raum umfasste. Der österreichische Anteil aus diesen Mitteln betrug rd. 46,2 Mill. EUR.

¹⁷ Die vierte Programmänderung wurde von der Europäischen Kommission mit Mitteilung vom 17. März 2011 genehmigt.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

jedoch an, dass ein Programm dieser Größe und Komplexität in der Konsultation innerhalb der Europäischen Kommission zahlreiche Fragen aufwerfe. Die sechsmonatige Genehmigungsfrist der Europäischen Kommission werde durch Rückfragen angehalten. Die scheinbar späte Genehmigung des Programms habe, wie vom RH gewürdigt (TZ 24), keine Auswirkung auf den Umsetzungserfolg gehabt.

Das BMLFUW nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ihre konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmplanung für die Periode ab 2014 erfolgen.

23.4 Der RH beurteilte es als positiv, dass die offizielle Programmeinreichung zeitnah zum frühestmöglichen Termin erfolgte. Die von der Europäischen Kommission in ihren Fragen aufgeworfenen Sachinhalte betreffend den Mehrwert einzelner Maßnahmen sowie die Überprüfbarkeit der Ergebnisse und Wirkungen hätten jedoch bereits aus nationalem Interesse bei der Programmvorbereitung und -erstellung ausreichend behandelt werden sollen.

Programm- umsetzung

24.1 Das Programm LE 07–13 wurde – im Gegensatz zur ersten Säule der GAP, bei welcher Regelung und Vollzug hoheitlich durch Gesetz, Verordnung und Bescheid erfolgen – auf Basis von Sonderrichtlinien und den Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes¹⁸ mittels Förderungsverträgen (zwischen der bewilligenden Stelle – siehe TZ 37 und 39 – und dem Förderungswerber) privatwirtschaftlich umgesetzt.

Die Sonderrichtlinien legten insbesondere die allgemein geltenden sowie maßnahmenspezifischen Förderungsbedingungen fest. Sie bildeten einen integrierten Bestandteil des Förderungsvertrags. Für LEADER war – neben spezifischen Sonderrichtlinien¹⁹ zur Umsetzung der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt und Diversifizierung) – die „Sonderrichtlinie zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013“ maßgeblich, welche am 5. Dezember 2007 in Kraft trat.²⁰

¹⁸ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) i.d.g.F.

¹⁹ Dazu zählen insbesondere die Sonderrichtlinien „Wald & Wasser“ und „Sonstige Maßnahmen“. Die Sonderrichtlinien werden vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erlassen.

²⁰ Sonderrichtlinie „LEADER“, BMLFUW–LE.1.1.23/0019–II/6/2007

Förderungsanträge für die Periode 2007 bis 2013, die bereits ab 1. Jänner 2007 gestellt wurden, konnten erst nach Vorliegen der Sonderrichtlinien erledigt werden. Der dadurch verursachte Rückstau führte zu keiner nachhaltigen Beeinträchtigung der Programmumsetzung. Der finanzielle Umsetzungsstand (Zahlungen) des Programms LE 07–13 per 31. August 2010 betrug für Österreich 47,5 % des gesamten verfügbaren Programmvolumens. Österreich lag damit an dritter Stelle nach Irland mit 54 % und Luxemburg mit 53,8 %.

- 24.2 Die Verzögerung bei der Programmgenehmigung hatte zur Folge, dass die für die Umsetzung der Maßnahmen relevanten nationalen Sonderrichtlinien erst im Dezember 2007 – fast ein Jahr nach Beginn der Programmperiode 2007 bis 2013 – erlassen wurden. Der RH anerkannte, dass nicht nur die daraus resultierenden Rückstände in der Bearbeitung von Förderungsanträgen und die daran anschließenden Auszahlungen aufgeholt werden konnten, sondern Österreich bei der Programmumsetzung (Stand August 2010) im EU-Vergleich im Spitzenfeld lag.

Programmziel und -schwerpunkte

- 25 Ziel des Österreichischen Programms LE 07–13 ist eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft in einem vitalen ländlichen Raum.

Nachfolgende Tabelle 6 veranschaulicht, wie die Schwerpunkte der strategischen Leitlinien (siehe TZ 12) in die Oberziele und Hauptprioritäten des Programms LE 07–13 einfließen und anhand welcher Indikatoren die Zielerreichung gemessen werden sollte.

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Tabelle 6: Nationale Umsetzung der abgeleiteten Schwerpunkte der strategischen Leitlinien (inkl. Indikatoren)			
Abgeleitete Schwerpunkte der strategischen Leitlinien	Oberziele des Programms LE 07–13	Hauptprioritäten des Programms LE 07–13	Indikatoren des Programms LE 07–13 (beispielhaft)
<i>Thematischer Schwerpunkt 1</i> Wettbewerb	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft (Humanressourcen, Kapitalausstattung, Lebensmittelqualität)	Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe Förderung der Niederlassung von Junglandwirten Förderung von Investitionen in für die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft relevante Infrastrukturen Steigerung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen durch Förderung der Verarbeitung und Vermarktung	Anzahl der geförderten Betriebe/Aktionen Gesamtinvestitionsvolumen Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze Erhöhung der (nicht-) landwirtschaftlichen Wertschöpfung bei geförderten Betrieben Nettowertschöpfung Länge von geförderten Forststraßen, Betonspuren etc.
<i>Thematischer Schwerpunkt 2</i> Umwelt	Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Erhalt der Kulturlandschaft	Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten Agrarumweltmaßnahmen	Förderungsbeträge Anzahl der Verträge Anzahl der teilnehmenden Betriebe Flächengröße der geförderten Gebiete verbesserte Wasserqualität
<i>Thematischer Schwerpunkt 3</i> Diversifizierung	Erhalt und Entwicklung attraktiver und vitaler ländlicher Regionen	Basisdienstleistungen für die Wirtschaft und die ländliche Bevölkerung Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes Naturschutz Nationalparks Entwicklung der Kulturlandschaft Sensibilisierung für die Potenziale der Alpenregion	Anzahl der geförderten Betriebe/ Aktionen Gesamtinvestitionsvolumen Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze Bevölkerungszahl im ländlichen Raum Erhöhung der Internetdurchdringung Nettowertschöpfung
<i>Horizontaler Schwerpunkt 4</i> LEADER	LEADER-Methode zur Umsetzung der ländlichen Entwicklung durch LAG	Umsetzung der integrierten regionalen Entwicklungsstrategien entsprechend der LEADER-Methode (Methodik zur Umsetzung der thematischen Schwerpunkte 1 bis 3, wobei Schwerpunkt 3 deutlich Priorität erhält) gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	Zahl der geförderten LAG Gesamtfläche der LAG Anzahl der finanzierten Projekte Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze nach Geschlecht Anzahl der kooperierenden LAG Anzahl der Kooperationsprojekte

Quelle: RH



3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

LEADER 2007 bis 2013

26 (1) Im Lichte der Hauptprioritäten untergliederte sich jeder der vier Schwerpunkte des Programms LE 07–13 in eine Reihe von Maßnahmen. Die Programmstruktur nach Schwerpunkten und Maßnahmen ist dem Anhang 2 zu entnehmen.

(2) Die Maßnahmen der thematischen Schwerpunkte 1 (Wettbewerb), 2 (Umwelt) und 3 (Diversifizierung) konnten sowohl für sich allein (einfache Anrechnung) als auch als LEADER-Projekte (doppelte Anrechnung) umgesetzt werden. Diese doppelte Anrechnung von Projekten bedeutete, dass diese sowohl zur Umsetzung eines thematischen Schwerpunkts als auch des Schwerpunkts LEADER dienten. So ergaben beispielsweise einfach angerechnete Ausgaben in Höhe von 6 % für Schwerpunkt 3 und dem Schwerpunkt 3 anrechenbare LEADER-Ausgaben in Höhe von 4 % in Summe 10 % in Schwerpunkt 3. Zugleich zählten die 4 % LEADER-Ausgaben auch für die Umsetzung von Schwerpunkt 4. LEADER konnte auf diese Weise mit sehr vielen Maßnahmen des Programms LE 07–13 kombiniert werden.

(3) LEADER-Projekte wurden häufig danach unterschieden, ob sie aus einer regionalen/lokalen Initiative hervorgingen (bottom-up bzw. echtes LEADER²¹) oder nicht (top-down bzw. unechtes LEADER²²). Diese Unterscheidung war für die Projektinhalte, Abläufe und Zuständigkeiten von Bedeutung (siehe insbesondere TZ 103 bis 106).

Finanzielle Ausstattung des Programms LE 07-13

Aufteilung der Mittel
auf Schwerpunkte

27 In ihrer Entscheidung zur Genehmigung des Programms LE 07–13 teilte die Europäische Kommission die ELER-Mittel nach Jahren und Programmschwerpunkten sowie nach Konvergenz²³- und Nicht-Konvergenzregionen zu.

²¹ Echte LEADER-Projekte kommen im Idealfall auf Initiative lokaler Akteure (bottom-up) mit Entscheidungsautonomie der LAG zustande und entsprechen der lokalen Entwicklungsstrategie. Sie werden auch als klassische LEADER-Projekte oder LEADER-Projekte im engeren Sinne bezeichnet.

²² Unechte LEADER-Projekte werden bei einer Förderungsstelle eingereicht, von dieser als mögliche LEADER-Projekte eingestuft und der örtlich zuständigen LAG mit dem Ersuchen um Beschlussfassung (top-down) vorgelegt. Diese Projekte werden auch als agrarisches LEADER oder LEADER im weiteren Sinne bezeichnet.

²³ vormals Ziel 1 Burgenland

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Tabelle 7: Verteilung der ELER-Mittel auf die Programmschwerpunkte

Schwerpunkt	Verteilung der ELER-Mittel bei Erstgenehmigung des Programms 2007			Verteilung der ELER-Mittel nach der 3. Programmänderung 2009		
	ELER-Mittel		ELER-Mittel bei doppelter Anrechnung LEADER ¹	ELER-Mittel		ELER-Mittel bei doppelter Anrechnung LEADER ¹
	in Mill. EUR	in %		in Mill. EUR	in %	
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	540,86	13,83	15,05	539,61	13,40	k.A.
Schwerpunkt 2 Umwelt	2.828,51	72,31	72,43	2.918,53	72,50	k.A.
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	254,05	6,50	10,03	277,00	6,88	k.A.
Schwerpunkt 4 LEADER	213,68	5,46	5,46	214,07	5,32	k.A.
Technische Hilfe ²	74,37	1,90	1,90	76,36	1,90	k.A.
Insgesamt	3.911,47	100,00	104,87	4.025,57	100,00	k.A.

¹ Gemäß Art. 17 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind mindestens 5 % der gesamten Beteiligung des ELER für den Schwerpunkt 4 zu reservieren. Dieser Betrag kann auch den anderen Schwerpunkten angerechnet werden (Doppelanrechnung).

² Gemäß Art. 66 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 können bis zu 4 % der verfügbaren Programmmittel für technische Hilfe zur Finanzierung von Tätigkeiten der Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle verwendet werden.

Quelle: Programm LE 07–13 gemäß Genehmigung der Europäischen Kommission vom 25. Oktober 2007 bzw. nach der dritten Programmänderung vom 14. Dezember 2009

28.1 Unter Berücksichtigung **der vom BMLFUW gegenüber der Europäischen Kommission zugesagten nationalen öffentlichen Mittel** (Kofinanzierung – siehe dazu insbesondere TZ 30, 31) ergaben sich – wie im nachfolgenden Finanzierungsplan des Programms LE 07–13 dargestellt – zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung verfügbare öffentliche Gesamtmittel von insgesamt rd. 7.822 Mill. EUR. Im Zuge der Programmänderungen erhöhten sich diese auf rd. 8.019 Mill. EUR, wovon etwas mehr als die Hälfte (50,2 %) von der EU über den ELER finanziert wird.